

STAATSCOURANT

Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Nr. 40588
18 november
2015

Verzoek om voorlichting Contourennota

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Datum: 5 juni 2015
Kenmerk: 651812
Betreft: Verzoek om voorlichting Contourennota modernisering Wetboek van Strafvordering

Aan de Afdeling advisering van de Raad van State

Het kabinet heeft het voornemen het Wetboek van Strafvordering te moderniseren. Doel van de modernisering is te komen tot een toekomstbestendig, voor professionals en burgers toegankelijk en in de praktijk werkbaar wetboek dat voorziet in een evenwichtig stelsel van rechtswaarborgen. De wijzigingen moeten bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van de strafrechtspleging. De voorstellen hangen samen met de beleidsdoelstellingen uit het programma Versterking Prestaties Strafrechtketen (VPS). In de concept-brief die ik u hierbij voorleg worden doel en uitgangspunten alsmede de hoofdlijnen van deze omvangrijke wetgevingsoperatie geschetst. In de bij de brief gevoegde nota wordt meer in detail ingegaan op de voorgestelde wijzigingen. Brief en nota zullen aan de beide Kamers der Staten-Generaal worden voorgelegd.

Over het voornemen tot modernisering van het Wetboek van Strafvordering is advies gevraagd aan de nauw bij de strafrechtspleging betrokken organisaties. De voorstellen tot wijziging zijn in verschillende stadia van voorbereiding met deskundigen uit wetenschap en praktijk besproken en zullen bij nadere uitwerking ook weer met hen worden besproken. De voorgestelde modernisering van het wetboek betreft een omvangrijk wetgevingsproject dat de nodige tijd zal vergen en dat voor de betrokken organisaties ingrijpende consequenties zal kunnen hebben. Het werk aan het nieuwe wetboek zal bovendien afgestemd moeten worden met wetgeving en beleid op strafrechtelijk en strafvorderlijk terrein die niet onderdeel is van de modernisering, zowel inhoudelijk als in tijd.

Mede in het licht van de adviezen die door de betrokken organisaties zijn uitgebracht verzoek ik u om voorlichting op de voet van artikel 21a van de Wet op de Raad van State over een aantal aspecten van deze wetgevingsoperatie. Het geheel van de uitgebrachte adviezen zend ik hierbij mee.

1. Paragraaf 2.2 van de aanbiedingsbrief noemt als criterium voor het betrekken van voorstellen in dit project dat de voorstellen bijdragen aan de doelstellingen van de modernisering. Deze doelstellingen zijn, naast het hoofddoel dat wordt voorzien in een adequate justitiële reactie op strafbaar gedrag, een duidelijke regeling van bevoegdheden en procespositie van de deelnemers aan het strafproces, digitalisering van het strafproces, vereenvoudiging van het voorbereidend onderzoek, stroomlijning, verkorting van doorlooptijden, effectieve en persoonsgerichte tenuitvoerlegging en een systematisch en logisch opgezet wetboek. Recent tot stand gekomen wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering en wijzigingen van dat wetboek die reeds in lopende wetsvoorstellen zijn vervat, zullen in dit kader niet opnieuw voorwerp van wijziging zijn, tenzij sprake is van prangende knelpunten waarvan de oplossing aansluit bij de doelstellingen van deze wetgevingsoperatie of wanneer een ingezette modernisering een stap verder kan worden gezet. In paragraaf 4.2 wordt erop gewezen dat – ook tijdens het werk aan het nieuwe wetboek – wijzigingen nodig zijn wegens internationale verplichtingen en aanpassingen die zijn opgenomen in het wetgevingsprogramma en waarvan uitstel tot de modernisering haar beslag heeft gevonden onwenselijk is. Ook de politie en het College van Procureurs-Generaal wijzen in hun adviezen op dit punt.
   In haar advies over het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen (Kamerstukken II 2014/15, 34 159, nr. 4) heeft de Afdeling Advisering opgemerkt dat het onwenselijk is dat essentiële onderdelen van strafvordering die betrekking hebben op de regeling van belangrijke dwangmiddelen in het vooronderzoek op fragmentarische wijze worden herzien, vooruitlopend op de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. De inhoud van het aan de Afdeling voorgelegde voorstel zou een afgewogen beoordeling door de Tweede Kamer van de gehele herziening van de regeling van strafvorderlijke dwangmiddelen verhinderen. In het nader rapport is nader ingegaan op de wegingsfactoren om bepaalde voorstellen al dan niet bij de modernisering van het wetboek te betrekken. In het onderhavige geval was overweging dat het wetsvoorstel niet los kon worden gezien van de uitvoering van een Europese richtlijn. Vervolgens was de vraag of niettemin sprake was van een zodanige verwevenheid met horizontale punten die bij de modernisering van het wetboek worden bezien dat het noodzakelijk is die bij de modernisering te betrekken. Gelegd langs de meetlat van deze factoren is besloten een aantal onderdelen niet mee te nemen bij het desbetreffende wetsvoorstel, maar te

betrekken bij de bredere afweging in het kader van de modernisering.
Aan de Afdeling leg ik voor of naar Uw mening de wegingsfactoren (passen bij de doelstelling en verwevenheid met de horizontale onderwerpen die bij de modernisering aan de orde zijn enerzijds en internationale verplichtingen en prangende vragen die een oplossing op korte termijn vragen anderzijds) voldoende houvast bieden voor de beslissing een voorstel tot wetgeving al dan niet bij deze wetgevingsoperatie te betrekken.

2. In paragraaf 3.5 van de aanbiedingsbrief en in par. 2.1.1. van de nota wordt het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel leidend genoemd voor de vastlegging van de grondslag voor de uitoefening van bevoegdheden op het niveau van de wet in formele zin. De opdracht tot regeling bij wet in formele zin vloeit ook voort uit artikel 107 van de Grondwet en de grondrechtenbeperkingssystematiek[1]. Aldus wordt ook recht gedaan aan de parlementaire democratie. Dat laat onverlet dat uitwerking van bijvoorbeeld administratieve of technische voorschriften bij algemene maatregel van bestuur kan plaatsvinden. In de aanbiedingsbrief wordt de mogelijkheid van delegatie geplaatst in de sleutel van de noodzaak van aanpassing aan ontwikkelingen op bijvoorbeeld technisch of wetenschappelijk terrein en van toegankelijkheid van de geldende regelgeving, zoals de clustering van uitvoeringsvoorschriften per boek of hoofdstuk. Bovendien is in de advisering gebleken dat er behoefte bestaat ruimte te scheppen voor experimenten, in het bijzonder bij digitalisering van werkprocessen. Het advies van de adviescommissie strafrecht van de Nederlandse Orde van Advocaten spreekt in de samenvatting over een dreigende uitholling van het legaliteitsbeginsel. De adviescommissie stelt vervolgens (onder 1.2) dat de Minister van een voorstel meer onderwerpen bij amvb te regelen – gelukkig – is teruggekomen, maar dat van belang blijft dat uitbreiding van de mogelijkheden bevoegdheden via lagere regelgeving, zoals een amvb, toe te delen in plaats van via de wet in formele zin niet alsnog via een achterdeur wordt binnengehaald. In dit licht leg ik u voor of de geschetste criteria voor regeling van de bij de modernisering betrokken onderwerpen bij wet in formele zin (Wetboek van Strafvordering) dan wel bij lagere regelgeving juist zijn.
3. Hoofdlijnen van de voorstellen zijn meer nadruk op de volledigheid van het voorbereidend onderzoek, op de regiefase voor de inhoudelijke behandeling ter zitting en op de contradictoire gedingstructuur. Daaruit vloeien onder meer voort een tijdige inventarisering en uitvoering van onderzoekswensen, versterking van de regierol van de rechter en de mogelijkheid verdere stappen te zetten bij het voortbouwend appel. Structurerende elementen van een systematisch opgezet wetboek zijn het samenbrengen van de huidige begripsbepalingen in de betekenistitel van Boek 1 waarbij de verschillende procespartijen worden benoemd alsmede de opbouw van het nieuwe wetboek in de volgorde van voorbereidend onderzoek tot tenuitvoerlegging. Benoeming van de deelnemers aan het strafproces biedt een structuur om de rollen en verantwoordelijkheden van de deelnemers in de verschillende fases van de strafrechtspleging in te vullen[2].
De Raad voor de rechtspraak en de Nederlandse vereniging van rechtspraak hebben in hun adviezen aandacht gevraagd voor een samenhangend kader van grondslagen en beginselen. Deze grondslagen en beginselen zouden moeten uitmonden in een visie van het kabinet over de toekomst van het strafproces en de taken en verantwoordelijkheden van degenen die bij dat strafproces betrokken zijn (zoals onder meer de opsporingsinstanties, het openbaar ministerie, de verdachte, de rechter, getuigen, deskundigen, slachtoffers en beslagenen).
De vragen naar grondslagen en beginselen zijn aan de orde bij een fundamentele herziening van het wetboek, waarvan thans geen sprake is. De bestaande verhoudingen tussen de functionarissen in de strafrechtspleging worden in belangrijke mate geconsolideerd. Wel worden de taken en verantwoordelijkheden van rechter-commissaris, raadkamer en zittingsrechter in het vooronderzoek, het onderzoek ter terechtzitting en bij de bijzondere procedures beter op elkaar afgestemd en worden inconsistenties in het stelsel weggenomen. In het onderzoeksproject Strafvordering 2001 werd evenmin geconcludeerd dat een fundamentele herziening van de grondslagen van het wetboek geboden was. Op een aantal voorstellen van dit onderzoek wordt nu wel voortgebouwd, zoals over de kenmerken van de rechterlijke inbreng die in het vooronderzoek bij de verschillende taken een andere invulling moet vinden (soms toetsend, soms geschilbeslechtend). Als zittingsrechter draagt de rechter de verantwoordelijkheid voor het onderzoek ter terechtzitting[3]. In par. 2.1.2 worden de verantwoordelijkheden van de raadkamer en de rechter-commissaris nader beschreven. Graag verneem ik tegen de hiervoor geschetste achtergrond de visie van de Afdeling op deze taakverdeling tussen rechter-commissaris, raadkamer en zittingsrechter.
4. De modernisering van het Wetboek van Strafvordering wordt door middel van een gefaseerde aanpak uitgevoerd. Paragraaf 4 van de aanbiedingsbrief gaat in op deze fasering in vier tranches. Bij de planning wordt rekening gehouden met een formele consultatieperiode voorafgaand aan de

---

[1] Zie voorts G.J.M. Corstens, Het Nederlands strafprocesrechtrecht, bewerkt door M.J. Borgers, Deventer, Kluwer 2014, par.2.1. Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Afronding en verantwoording, Het legaliteitsbeginsel en de taak van de wetgever, p. 8-38.
[2] Zie Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Afronding en verantwoording, Hoofdstuk 3, Kernprofielen deelnemers aan het strafproces.
[3] Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001. Afronding en verantwoording, p. 102-107. en p. 161-163.

indiening voor advies bij de Afdeling Advisering en de parlementaire behandeling. In de vorm van preconsultatie worden deskundigen in werkgroepen en expert sessies bij de voorbereiding betrokken. Een adviescommissie voor wetgevingsadvisering is ingesteld. Als bijzonder juridisch adviseur is prof. mr.G. Knigge, advocaat-generaal bij de Hoge Raad, aangetrokken (hoofdstuk 4 van de aanbiedingsbrief). De periode van implementatie kan meerdere jaren beslaan (hoofdstuk 5). Het werken in tranches biedt voorts de mogelijkheid de planning van deelonderwerpen aan te passen zonder dat dat leidt tot vertraging van het geheel. In de adviezen wordt erop gewezen dat de beoordeling van de voorstellen veel inspanning vraagt van de betrokken organisaties en tijd vergt. Het advies van de Politie vraagt in dit verband aanpassing van de planning om alle partijen de gelegenheid te geven een gedegen bijdrage te leveren. Ook de Raad voor de rechtspraak adviseert het tempo van de wetgevingsoperatie (nog verder) aan te passen. De Nederlandse Orde van Advocaten bepleit eerst te analyseren en te onderzoeken op welke wijze de interne werkprocessen van politie en openbaar ministerie kunnen worden verbeterd voordat de modernisering van het Wetboek van Strafvordering ter hand wordt genomen. Omdat het hier een bijzondere en omvangrijke wetgevingsoperatie betreft met aanzienlijke uitvoeringsconsequenties en eerdere pogingen tot modernisering niet werden voltooid – ook het College van Procureurs-Generaal wijst hierop – vraag ik uw oordeel over de gekozen opzet en inrichting van deze wetgevingsexercitie.

5. De wetsvoorstellen van de eerste tranche houden in wijziging van het huidige wetboek. De wetsvoorstellen van de tweede en derde tranche worden ingediend als vaststellingswet. Daarbij worden de nieuwe artikelen per boek voorlopig genummerd, zoals ook gebeurd is bij de invoering van het Nieuw Burgerlijk Wetboek en de Algemene wet bestuursrecht. De vaststellingswetten treden in werking bij de invoeringswet van de vierde tranche. In de invoeringswet wordt het overgangsrecht geregeld. In de toelichting op de vaststellingswetten zal op het voorgenomen overgangsrecht worden ingegaan.
   Om de vergelijking met het huidige recht te vergemakkelijken, zal in de vaststellingswetten bij verwijzing worden verwezen naar de huidige wetsartikelen. In dat opzicht wordt dus afgeweken van het systeem dat bij het NBW en de Awb is gehanteerd, waar verwezen werd naar de voorlopige nummering. Tijdens de wetgevingstrajecten wordt een transponeringstabel bijgehouden en beschikbaar gesteld waarin de diverse nummeringen (huidig, voorlopig en uiteindelijk artikelnummer) naast elkaar worden geplaatst om de verbanden in iedere fase te kunnen vaststellen.
   Uitgangspunt voor het overgangsrecht is dat de bepalingen van het nieuwe wetboek onmiddellijke werking hebben. Uitzonderingen op dit uitgangspunt in de vorm van uitgestelde werking kunnen nodig zijn als het bijvoorbeeld raakt aan de rechtspositie van de verdachte of rekening moet worden gehouden met het goede procesverloop.
   Ik wijs er daarbij op dat ook de wijzigingen die buiten het verband van het moderniseringsproject en voorafgaand aan de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek tot stand worden gebracht door middel van de invoeringswet in het nieuwe wetboek moeten worden geïntegreerd, opdat wederom een samenhangende en doorlopende regeling ontstaat.
   Voor de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek wordt de Minister gemachtigd de nieuwe nummering van de in behandeling geweest zijnde wetsvoorstellen door te voeren. Ook hier is van belang dat de nieuwe nummering tijdig bekend is, zodat praktijk en onderwijs hiermee rekening kunnen houden en geautomatiseerde systemen kunnen worden aangepast. Naarmate het wetgevingsproces vordert zal de aandacht voor de implementatie steeds meer de nadruk krijgen. Dat geldt voor de bij de strafrechtspleging betrokken organisaties, voor de betrokken professionals en voor het onderwijs. Een uitgewerkt implementatieprogramma is onvermijdelijk. De invoeringswet kan ook ruimte bieden om gebleken knelpunten op te heffen.
   Graag verneem ik uw oordeel over de wijziging van het wetboek door middel van vaststellingswetten en een invoeringswet in combinatie met een implementatieprogramma met de beschreven inhoud.
   De contourennota beschrijft een groot aantal voorgenomen wijzigingen die soms grotendeels codificatie van geldend recht behelzen, soms van wezenlijke aard zijn die meer in detail worden besproken. Voor een aantal onderwerpen worden nog impact analyses uitgevoerd of anderszins onderzoek uitgevoerd die gevolgen kunnen hebben voor de inhoud van de wetsvoorstellen. Over de uiteindelijke wetsvoorstellen wordt de Afdeling in een volgend stadium om advies gevraagd. Ik kan mij weliswaar voorstellen dat de Afdeling op de voorstellen zoals opgenomen in de contourennota nu niet in detail ingaat, maar ik zie aanvullende opmerkingen over onderwerpen waarvan de Afdeling van oordeel is dat zij bij de voortgang van de voorbereiding van deze wetgeving van nut kunnen zijn, graag tegemoet.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur



In de brief van 2 juli 2014 van mijn ambtsvoorganger bent u geïnformeerd over de stand van zaken van de voorgenomen modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Daarbij heeft hij een nota toegezegd met een schets van de hoofdlijnen van het gemoderniseerde wetboek.[4] De nota die ik u hierbij toezend, geeft hieraan uitvoering. Graag zet ik deze door mijn ambtsvoorganger ingezette ontwikkeling met volle kracht voort.

1. Inleiding

Doel van de modernisering is te komen tot een toekomstbestendig, voor professionals en burgers toegankelijk en in de praktijk werkbaar wetboek dat voorziet in een evenwichtig stelsel van rechtswaarborgen. De voorgestelde wijzigingen moeten bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van de bestaande strafrechtspleging en hangen samen met de beleidsdoelstellingen van het programma Versterking Prestaties Strafrechtketen (VPS).[5]

Om volledig recht te kunnen doen aan de beleidsdoelstellingen van het programma VPS is modernisering van het Wetboek van Strafvordering nodig, omdat onderdelen van het wetboek onvoldoende rekening houden met nieuwe technieken of onnodige en vermijdbare lasten veroorzaken. Het probleem van nieuwe technieken doet zich onder andere voor bij de digitalisering van de strafrechtspleging, waarbij het procesdossier in elektronische vorm wordt verwerkt en niet is voorzien in de mogelijkheid van het elektronisch ondertekenen van stukken. Het probleem van de overbodige lasten speelt onder andere bij de regelgeving die voortvloeit uit de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden.

Modernisering is ook om andere redenen nodig. Het huidige wetboek is in 1926 ingevoerd. De geschiedenis van dit wetboek gaat echter veel verder terug. Grote delen zijn overgenomen uit eerdere wetboeken, waaronder het wetboek uit 1838, dat op zijn beurt was gebaseerd op de daarvoor geldende Code d' Instruction Criminelle. De samenleving waarvoor het wetboek oorspronkelijk is gemaakt, is inmiddels ingrijpend veranderd door nationale en internationale ontwikkelingen, door de opkomst van andere soorten criminaliteit en door nieuwe technische mogelijkheden.
Op deelgebieden is het wetboek de afgelopen decennia talloze malen gewijzigd. Bepalingen zijn geschrapt of gewijzigd en vele nieuwe bepalingen zijn aan het wetboek toegevoegd. Het ging hierbij om incidentele wijzigingen die betrekking hadden op specifieke onderwerpen, hetzij ingegeven door nationale beleidsoverwegingen, hetzij als gevolg van Europese en andere internationale verplichtingen. De overzichtelijkheid en toegankelijkheid van het wetboek zijn daardoor op (belangrijke) onderdelen aangetast. Alleen al het opzoeken van een regeling kan lastig zijn vanwege complexe nummering van wetsartikelen, met bijvoorbeeld nummers als 126u voor het nummer 126aa. Ook bevat het wetboek op verschillende plaatsen sterk met elkaar verwante regelingen die elkaar deels overlappen maar toch telkens op onderdelen verschillen.
Ontwikkelingen in de jurisprudentie zijn ook niet altijd in de wet gereflecteerd. Wet en rechtspraak lopen op belangrijke onderdelen uiteen, wat het vinden van het recht door de wetstoepasser niet eenvoudig maakt.
De noodzaak van modernisering van het wetboek en het belang van groot onderhoud wordt in steeds bredere kring gedeeld. Zo schrijft Keulen: 'Wie enkel van de wettelijke regeling van het verschoningsrecht kennis neemt en niet van de jurisprudentie ter zake, wordt ronduit op het verkeerde been gezet".[6] Mevis wijst op systematische knelpunten, in het bijzonder onduidelijkheden over de rol en de positie van het openbaar ministerie (OM) ten opzichte van de andere deelnemers aan het strafproces en de nadere afbakening van de positie en de bevoegdheden van de rechter-commissaris ten opzichte van de zittingsrechter.[6] Corstens vergelijkt het wetboek treffend met een fietsband met twintig plakkers die over een kasseienstrook hobbelt. Dat leidt volgens hem 'te gemakkelijk tot valpartijen'.[6] Ook Kooijmans wijst op de noodzaak van modernisering. Volgens hem is er, in het bijzonder in verband met de afdoening van complexe strafzaken, sprake van een 'een permanente opdracht en uitdaging voor wetgever, rechtspraktijk en wetenschap om [...] in onderlinge dialoog tot verbetering van het stelsel te komen.' Hij wijst op de taak van de wetgever het systeem weer in balans te brengen met inachtneming van de rol die alle procesdeelnemers vervullen.[9]
Het tweede deel van deze brief bestaat uit de contourennota, met een overzicht en een samenvatting van de belangrijkste wijzigingen per boek ten opzichte van het huidige wetboek. Voorts is daarbij

---

4 *Kamerstukken II* 2013/14, 29 279, nr. 204, blz. 3.
5 *Kamerstukken II* 2012/13, 29 279, nr. 165.
6 B.F. Keulen, Wetboek op stelten, *Over de modernisering van het Wetboek van Strafvordering,* Rechtsgeleerd Magazijn Themis 2014, blz. 211-222.
6 P.A.M. Mevis, *Modernisering strafvordering*, Delikt en Delinkwent 2014, blz. 575-586.
6 Toespraak G.J.M. Corstens, *Codificatie in de 21e eeuw*, Toespraak ter gelegenheid van het Congres Modernisering Wetboek van Strafvordering op 19 juni 2014. De toespraak is te raadplegen op: www.rechtspraak.nl.
9 T. Kooijmans, *Dat is mijn zaak!* (inaugurele rede Tilburg), Tilburg University 2011, blz. 64 en 66. De oratie is te raadplegen op: www.tilburguniversity.edu/nl 2011.



aangegeven welke onderdelen van het wetboek vooralsnog inhoudelijk ongewijzigd zullen blijven. In paragraaf 3.6. van deze brief wordt inzicht gegeven in de wijze waarop de voorgestelde wijzigingen doorwerken in het strafproces.

2. Doelstellingen van de modernisering

2.1. Voorgeschiedenis

Mijn voorgangers hebben diverse keren de noodzaak van een modernisering van het wetboek naar voren gebracht.[10] In verband hiermee heeft het Ministerie van Justitie in het jaar 1998 aan een projectgroep van wetenschappers van verschillende universiteiten de opdracht gegeven een onderzoek te doen naar de consistentie en de actualiteit van de grondslagen waarop het wetboek berust, knelpunten in de bestaande regelgeving en mogelijke oplossingen. Het desbetreffende ‘onderzoeksproject Strafvordering 2001’, onder leiding van M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, heeft geleid tot een aantal rapporten, waaronder een eindrapport uit 2004.[11] De onderzoekers bepleitten met klem een herziening van het wetboek.[12] De rapporten van de projectgroep zijn diverse keren besproken in congressen en wetenschappelijke publicaties. Daarbij werd de noodzaak tot modernisering onderschreven.
Na de afronding van het onderzoek van de projectgroep heeft de toenmalige Minister van Justitie in 2004 de Tweede Kamer meegedeeld[13] dat zou worden gestreefd naar een gefaseerde verwerking van de resultaten, waarbij de nadruk zou komen te liggen op de herziening van de eerste twee boeken. Daarbij ging het in het bijzonder om de algemene bepalingen betreffende de positie van de procesdeelnemers in het Eerste Boek en de modernisering van het voorbereidend onderzoek in het Tweede Boek.
Op een aanzienlijk aantal onderdelen hebben de voorstellen van de onderzoeksgroep tot modernisering geleid. Te denken valt in dit verband aan de totstandkoming van de Wet OM-afdoening (Stb. 2006, 330), de regeling van de versterking van de positie van het slachtoffer (Stb. 2010, 1) en die van de deskundige (Stb. 2009, 33). Ook de Wet herziening regels betreffende de processtukken in strafzaken (Stb. 2011, 601) en de Wet versterking positie rechter-commissaris (Stb. 2011, 600) zijn in belangrijke mate gebaseerd op het werk van de onderzoeksgroep.
De modernisering (in het bijzonder van de bepalingen betreffende het voorbereidend onderzoek) is echter op verschillende momenten gestagneerd. De omvang van de overige onderdelen van de wetgevingsprogramma’s heeft in de afgelopen jaren niet toegelaten dat het werk aan het wetboek, zoals het de bewindspersonen in het eerste decennium van deze eeuw voor ogen stond, werd voltooid.

2.2. Nieuw begin en doelstellingen

Ik acht het van groot belang het werk aan de modernisering van het wetboek nu met voortvarendheid en elan ter hand te nemen. Een wezenlijke aanpassing van het Wetboek van Strafvordering die moet leiden tot een evenwichtig en toekomstbestendig stelsel van strafrechtspleging is, zoals ik in paragraaf 1 heb toegelicht, nodig.
De modernisering heeft de volgende doelstellingen:
- te voorzien in een wetboek waarin zo veel mogelijk bevorderd wordt dat een adequate justitiële reactie kan worden gegeven op strafbaar gedrag, en dat onjuiste justitiële beslissingen zo veel mogelijk worden voorkomen. Daarbij dient zo goed mogelijk geborgd te zijn dat het onderzoek in een strafzaak vanaf het begin zowel zorgvuldig als voortvarend plaatsvindt, met inachtneming van de (grond)rechten van burgers. In dit verband is onder meer het uit het EVRM voortvloeiende recht op een eerlijk proces van belang, dat mede inhoudt dat in voldoende mate is voorzien in het recht op rechtsbijstand, ‘equality of arms’ en andere verdedigingsrechten zoals het recht op kennisname van processtukken;
- een duidelijke regeling van de bevoegdheden en procespositie van de verschillende deelnemers aan de strafrechtspleging, waarbij voorzien is in een evenwichtig stelsel van rechtswaarborgen en een juiste afweging van de verschillende belangen van deze procesdeelnemers;
- facilitering van een digitaal strafproces;
- vereenvoudiging van het voorbereidend onderzoek en de regeling van de opsporingsbevoegdheden;
- stroomlijning van procedures in het vooronderzoek, de berechting en de tenuitvoerlegging,

[10] Zie de brief van de Minister van Justitie van 22 oktober 2003, Kamerstukken II 2003/04, 29 271, nr. 1, blz. 1-23. Zie voorts de aankondigingen in de verschillende brieven over VPS (*Kamerstukken II* 2012/13, 29 279, nrs. 156 en 165).
[11] M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.): Afronding en Verantwoording, eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Deventer: Kluwer 2004.
[12] M.S. Groenhuijsen en G. Knigge*: Algemeen deel,* in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge *(red.), Het onderzoek ter zitting, eerste interim-rapport onderzoeksproject Strafvordering 2001,* Deventer: Kluwer 2001, blz. 7 e.v.
[13] *Kamerstukken II* 2003/04, 29 271, nr. 2.

waarbij gekeken wordt naar reductie van administratieve lasten;
- verkorting van doorlooptijden waarbij de verantwoordelijkheid van de procesdeelnemers voor een voortvarende procesgang wettelijk wordt vastgelegd en het onderzoek zoveel mogelijk wordt afgerond vóór de inhoudelijke behandeling ter zitting; voor de fase van het hoger beroep houdt dit in dat de appelprocedure zich concentreert op de aangevoerde bezwaren tegen de beslissing in eerste aanleg, waarbij de rechter echter wel onbeperkt bevoegd blijft in te grijpen indien hij een beslissing in eerste aanleg niet juist acht;
- een effectieve en persoonsgerichte tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen.
- te voorzien in een wetboek dat systematisch van opzet is, het toepasselijke recht weerspiegelt, een logische indeling kent en inzichtelijk is voor de burger.

De eerstgenoemde doelstelling betreft het hoofddoel van het strafproces en staat bij de modernisering dus voorop. Voorts dient per geval, afhankelijk van de aard van de te regelen materie, een afweging plaats te vinden hoe de overige doelstellingen zich tot elkaar verhouden. Zoals in de notitie 'Strafrecht in een veranderende omgeving' van 11 juni 2013 is aangegeven[14] wegen rechtsstatelijke en strafrechtelijke beginselen daarbij zwaarder naarmate de inbreuk op de individuele rechten groter is. Dit sluit aan bij de opvattingen van het onderzoeksproject Strafvordering 2001.[15] Een dergelijke afweging geldt ook voor de rol die de deelnemers in het strafproces moeten spelen. Onder omstandigheden kunnen belangen van procesdeelnemers op gespannen voet met elkaar staan. Het belang van de verdachte om gebruik te kunnen maken van het recht om getuigen te ondervragen moet bijvoorbeeld afgewogen worden tegen de rechtens te respecteren belangen van de getuigen. Naarmate er voor de verdachte grotere belangen op het spel staan, zullen zijn belangen zwaarder wegen. Belangen van procesdeelnemers kunnen echter ook met elkaar samenvallen. Een voortvarende afdoening van de strafzaak is bijvoorbeeld in overeenstemming met het recht van de verdachte om binnen een redelijke termijn te worden berecht, maar dient ook het belang van het slachtoffer bij een spoedige afsluiting van de strafzaak in verband met de emotionele verwerking van gebeurtenissen die aanleiding waren voor de strafzaak. Bovendien wordt het belang van de samenleving in haar geheel gediend met een effectieve rechtshandhaving.[16]

Criterium voor het doen van voorstellen in deze moderniseringsoperatie is dat zij bijdragen aan de bovengenoemde doelstellingen. Voorstellen die niet noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van deze doelstellingen, maar op andere gronden wenselijk worden geoordeeld, zullen in een ander kader worden gewogen en een eigen wetgevingstraject doorlopen. Ook beperkt dit wetgevingstraject zich tot wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering. Een uitzondering wordt echter gemaakt voor de strafvorderlijke bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht: deze worden overgeheveld naar het Wetboek van Strafvordering waar deze artikelen thuishoren.

Recent tot stand gekomen wetgeving en wetgeving die reeds in procedure is, zullen evenmin in dit kader voorwerp van wijziging worden tenzij sprake is van prangende knelpunten waarvan de oplossing aansluit bij de doelstelling van deze wetgevingsoperatie of wanneer het gewenst is een ingezette modernisering van het wetboek een stap verder door te voeren.

In de bovengenoemde notitie 'Strafrecht in een veranderende omgeving' is voorts aangegeven dat het strafrecht de voortdurende invloed ondervindt van veranderende omstandigheden en opvattingen en dat internationale instrumenten en mensenrechtenverdragen niet slechts eenduidige verplichtingen inhouden, maar ook invloed hebben op algemene leerstukken en de invulling van algemene beginselen. Deze context noodzaakt tot een wetboek dat is aangepast aan deze ontwikkelingen. Het betekent anderzijds ook dat een nieuw wetboek geen legislatief eindpunt is, maar onverminderd voorwerp zal zijn van aanpassing aan nieuwe ontwikkelingen en inzichten. De in de notitie geschetste strafrechtelijke eisen en beginselen, zoals het legaliteitsbeginsel en de uit Grondwet en mensenrechtenverdragen voortvloeiende beginselen, zijn daarbij toetsingskader.

3. Uitgangspunten voor de modernisering

3.1. Behoud belangrijke uitgangspunten

Belangrijke uitgangspunten waarop het huidige wetboek is gebaseerd, blijven in de toekomst gehandhaafd. Zo blijft hoofddoel van het strafproces dat sprake dient te zijn van een 'goed ingericht strafproces' dat zoveel mogelijk bevordert dat de strafwet wordt toegepast op de 'werkelijk schuldige' en dat naar vermogen de veroordeling van de niet-schuldige verhindert.[17]

Aan de ene kant verschaft het wetboek een instrumenteel kader om effectief te kunnen optreden tegen strafbare feiten, waarbij inbreuk gemaakt kan worden op rechten van burgers. Aan de andere kant

---

[14] *Kamerstukken I* 2012/13 33 400 VI, G blz. 9.

[15] Vgl. M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter terechtzitting. Eerste interim--rapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, blz. 27–28.

[16] T. Kooijmans, *Dat is mijn zaak!*, rede, uitgesproken bij de openbare aanvaarding van het ambt van hoogleraar in het strafrecht en het strafprocesrecht aan Tilburg University op 18 maart 2011, blz. 7 e.v.

[17] *Kamerstukken II* 1913/14, 286, nr. 3, blz. 55.

heeft het strafprocesrecht een rechtsbeschermende functie omdat burgers worden beschermd tegen (ongebreideld) overheidsoptreden. Vereenvoudiging en het streven naar een voortvarende procesgang mogen niet ten koste gaan van de rechtswaarborgen van degene op wie het onderzoek en de berechting zich richten.
Als uitgangspunt blijft gelden dat opsporingsambtenaren onder het gezag van het OM de opsporing verrichten overeenkomstig de normering die het wetboek daaraan stelt. Wel wordt gekeken naar vergroting van de doelmatigheid en de slagvaardigheid van de opsporing en een vereenvoudiging en stroomlijning van de normering in de bevoegdheidsuitoefening in het voorbereidend onderzoek met behoud van de rechten van de verdediging. Van belang is dat het OM tegenover de rechter aanspreekbaar is op de wijze waarop het opsporingsonderzoek is uitgevoerd.
Dat het OM de wenselijkheid en de omvang van de vervolging bepaalt blijft eveneens als uitgangspunt gelden. Dit uitgangspunt is een uitvloeisel van het opportuniteitsbeginsel dat ook in het nieuwe wetboek een centrale plaats zal blijven innemen. Het OM heeft onder meer tot taak op te komen voor de belangen van het slachtoffer.
Tevens wordt bij de modernisering vastgehouden aan een berechting door beroepsrechters (en bijvoorbeeld niet door een jury). Dit is in lijn met het feit dat de modernisering niet een fundamentele herziening van de (grondslagen van de) strafvordering betreft, maar een stroomlijning en herstructurering die het wetboek bij de tijd brengen.
Voor zover ik wijzigingen zal voorstellen met betrekking tot de berechting van strafbare feiten zal ik daarbij meewegen dat, net als thans, ook na invoering van het nieuwe wetboek het zwaartepunt van de afdoening van veel voorkomende (minder ernstige en eenvoudig te bewijzen) strafbare feiten bij het OM en de opsporingsdiensten liggen (OM-strafbeschikking en politiestrafbeschikking). De zaken waarover de rechter wel oordeelt betreffen doorgaans ernstiger zaken, in het bijzonder zaken waarin het opleggen van een vrijheidsstraf aan de orde is; een andere categorie bestaat uit de gevallen waarin de verdachte verzet heeft ingesteld tegen een strafbeschikking. Bij de ernstige zaken ligt de nadruk meer op het belang van een contradictoir strafproces, met een ruime mate van interactie tussen de procesdeelnemers (zie ook de stroomschema's in paragraaf 3.6.).

3.2. Contradictoire karakter van het strafproces

Ik onderschrijf op hoofdlijnen de uitgangspunten die de projectgroep Strafvordering 2001 op het punt van een grotere nadruk op het contradictoir proces heeft geformuleerd. Voorop staat dat de overheid een procedure en procesvoering waarborgt, die voldoet aan normen die voortvloeien uit (grond)rechten; de justitiële autoriteiten hebben daarvoor een eigen in de wet verankerde verantwoordelijkheid. In het contradictoire proces bepaalt de interactie tussen de verschillende procesdeelnemers in zekere mate de agenda van het strafproces, met een nadruk op de mogelijkheid van de verdachte zelf zijn proceshouding te bepalen. Dat begint al tijdens het voorbereidend onderzoek. De keerzijde van de vrijheid van de verdachte om een eigen processuele koers te kiezen is wel dat aan de gemaakte keuzen rechtsgevolgen kunnen worden verbonden. Dit speelt vooral wanneer de verdachte rechtsbijstand geniet. Bij een verdachte die geen rechtsbijstand geniet, moet ermee rekening worden gehouden dat deze niet altijd de implicaties van zijn proceshouding kan overzien. Naarmate hij eerder in de procedure wordt voorzien van rechtsbijstand kan hij beter gefundeerde keuzen maken.

3.3. Een thematische aanpak met aandacht voor de interactie tussen procesdeelnemers

Bij de totstandkoming van het huidige wetboek is vooral veel aandacht besteed aan de procespositie van de verdachte als belangrijkste procesdeelnemer tegen de achtergrond van zijn belangen en die van de opsporing en de waarheidsvinding. De laatste decennia bestaat daarnaast in toenemende mate aandacht voor de rol van het slachtoffer in het strafproces. In 2010 is bovendien een aparte regeling over de deskundige in het wetboek opgenomen.
In het huidige wetboek ontbreekt een algemene regeling voor de getuige, los van diens rol bij de waarheidsvinding, als aangever of slachtoffer. Meer aandacht voor de zelfstandige en rechtens te respecteren belangen van personen die (al dan niet zijdelings) betrokken zijn bij het strafproces, zoals de getuigen, leidt tot een meer systematisch ingebedde plaats voor hen in het wetboek. Dit pleit voor een apart hoofdstuk betreffende de rechtspositie van de getuige, zoals er ook aparte hoofdstukken bestaan over het slachtoffer en de deskundige.
Een volledig doorgevoerde thematische opzet van het wetboek, waarbij telkens per procesdeelnemer de diverse procedures worden geregeld, is echter niet wenselijk, omdat dit tot veel overlappende regelingen zou leiden. Ter wille van de overzichtelijkheid is het echter wel gewenst om in bepaalde opzichten te kiezen voor een meer thematische opzet, waarbij regelingen die één specifieke procesdeelnemer betreffen meer in hun geheel en in onderlinge samenhang worden bezien. Ook kan hierbij meer inzicht worden gegeven in de afweging van de diverse belangen, omdat de belangen van de procesdeelnemers niet met elkaar hoeven samen te vallen en soms tegengesteld zijn (bijvoorbeeld verdachte en benadeelde partij). Dat betekent niet dat er een lineair verband bestaat in de zin van: meer rechten voor het slachtoffer betekent minder rechten voor de verdachte, maar wel dat telkens

een nieuwe afweging heeft plaatsgevonden van hun belangen en een nadere afbakening van hun positie.
Dit speelt bijvoorbeeld in het voorbereidend onderzoek. Om het voorbereidend onderzoek meer dienstbaar te maken aan de voorbereiding van het eindonderzoek zullen in de contourennota voorstellen worden gedaan voor een betere vervulling van de regiefunctie van de rechter-commissaris voor wat betreft de onderzoekswensen en voor een verbetering van de aansluiting van het voorbereidend onderzoek op het eindonderzoek. Ook hier is steeds weer sprake van een wisselwerking tussen de rollen van OM en verdediging, rechter-commissaris en zittingsrechter. De verdediging dient door de zittende magistratuur (ZM) en het OM in de gelegenheid te worden gesteld tot een goede taakvervulling, onder meer door adequate voorzieningen te treffen in verband met de inbreng van onderzoekswensen in een vroeg stadium van het geding. In het gewijzigde wetboek zullen de mogelijkheden worden vergroot om al in een vroegtijdig stadium in te spelen op dergelijke wensen van de verdediging.
De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Raad voor de rechtspraak hebben in dit verband terecht gewezen op het belang dat de verdediging daarbij door de zittende magistratuur (ZM) en het OM in de gelegenheid wordt gesteld tot een goede vervulling van de haar toebedachte rol. Van de kant van de advocatuur kan worden verwacht dat men tijdig aangeeft welke onderzoekswensen, zoals (nader) politieonderzoek, getuigenverhoor, deskundigenonderzoek, men gerealiseerd wil zien ter voorbereiding op een adequate verdediging.
Van de kant van het OM kan worden verwacht de verdediging tijdig te doen beschikken over (tenminste een deel van) de processtukken teneinde dergelijke onderzoekswensen te kunnen formuleren. Tot de verantwoordelijkheid van het OM mag ook -in het licht van de rechtspraak van het EHRM- gerekend worden dat wordt bijgedragen aan de verwezenlijking van het ondervragingsrecht van de verdediging van getuigen van wie te voorzien is dat zij een belangrijke factor zullen vormen in de beoogde bewijsconstructie.
Van de rechter-commissaris kan worden verwacht dat hij een pro-actieve houding van OM en verdediging in dezen bevordert. Instrumenten die hiertoe kunnen worden ingezet zijn bijvoorbeeld het stellen van termijnen of het houden van de regiebijeenkomst.

3.4. Verbetering strafrechtspleging

Voor het gehele wetboek is leidend dat de voorstellen in het algemeen moeten bijdragen aan een verbetering van de prestaties van de ketenpartners, maar vooral ook aan een verbetering van de strafrechtspleging in haar geheel. Het gaat hierbij niet alleen om de efficiëntie van het proces, maar evenzeer om de borging van de kwaliteit van de procedure in het licht van de rechtsbescherming en de voorkoming van onjuiste uitspraken.
Geopperde voorstellen worden mede aan deze eisen getoetst. Er zal gekeken worden naar de consequenties die de voorgestelde wetswijzigingen hebben voor de strafrechtketen als geheel en voor de afzonderlijke organisaties in die keten. Er moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat een voorstel voor één partner meer werk oplevert, maar dat dit tot lastenverlichting voor de andere partners leidt. Zo zal ook kwaliteitsverbetering soms extra werk meebrengen, maar tevens leiden tot een verbetering van de prestaties van de strafrechtspleging als geheel.

3.5. Primaat van de wetgever en delegatie

Een belangrijk uitgangspunt blijft dat het strafprocesrecht bij wet wordt geregeld. Dit is het zogenoemde strafvorderlijke legaliteitsbeginsel, neergelegd in artikel 107 van de Grondwet en in artikel 1 van het wetboek. De boodschap daarvan is dat de grondslag voor de uitoefening van bevoegdheden in een formele wet moet zijn neergelegd. Dat laat onverlet dat nadere uitwerking in lagere regelgeving, zoals een algemene maatregel van bestuur (amvb), mogelijk is. Het wetboek bevat nu ook al een aanzienlijk aantal grondslagen om nadere uitwerking van een bepaalde regeling in uitvoeringsbesluiten vast te leggen (vgl. het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen).
Ik ben voornemens om bij de modernisering van het wetboek nadrukkelijk te bezien welke regels op het niveau van de wet behoren te worden vastgesteld en welke regels beter kunnen worden opgenomen in een amvb. Gestreefd wordt naar meer consistentie op dit punt dan bij het huidige wetboek het geval is. Uitgangspunt is daarbij dat overeenkomstig de Aanwijzingen voor de regelgeving de reikwijdte en de voornaamste duurzame normen op het niveau van de wet in formele zin worden geregeld, zodat parlementaire betrokkenheid gewaarborgd is (Aanwijzing 22). Voorschriften van meer technische of administratieve aard of nadere voorschriften die vaak wijziging behoeven in verband met technische of wetenschappelijke inzichten kunnen op lager niveau worden uitgewerkt (Aanwijzing 26).

Amvb's in verband met inzichtelijkheid en bestendigheid

Amvb's met een uitwerking van administratieve of technische voorschriften bestaan ook nu al in ruime mate. Zo zijn op grond van het huidige artikel 126ee bij amvb nadere regels gesteld met betrekking tot

technische hulpmiddelen die kunnen worden aangewend in het kader van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Ook bij andere onderwerpen, zoals de DNA-wetgeving, is nadere uitwerking in een amvb voorzien (bijv. het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken).
Een dergelijke werkwijze zal bij de moderniseringsoperatie meer systematisch worden toegepast. Dit heeft als voordeel dat bij amvb sneller rekening kan worden gehouden met nieuwe ontwikkelingen die niet controversieel zijn (bijvoorbeeld op technisch of wetenschappelijk terrein). Zo wordt voorkomen dat het wetboek telkens moet worden gewijzigd. Ook wordt de overzichtelijkheid en de toegankelijkheid van de wettelijke regeling verbeterd.
De delegatie is ook wenselijk bij implementatie van EU-regelgeving waarbij geen of slechts in beperkte mate ruimte is voor nationale keuzes. Om tijdig aan Europese verplichtingen te voldoen kan het aangewezen zijn om hieraan uitvoering te geven door middel van een amvb of een ministeriële regeling die is gebaseerd op een meer algemeen geformuleerde delegatiegrondslag in verband met de implementatie van de desbetreffende richtlijn. Dat geldt te meer bij uitvoeringsvoorschriften. Zo gaat het bij de implementatie van de EU richtlijn minimumnormen slachtoffers (2012/29/EU), die op 15 november 2015 moet zijn geïmplementeerd, voor een belangrijk deel om specificatie van (gedetailleerde) uitvoeringsvoorschriften die het beste in lagere regelgeving kunnen worden neergelegd, zoals de individuele beoordeling van specifieke behoeften bij groepen slachtoffers van bepaalde delicten.
Dit laat onverlet dat het uit een oogpunt van consistentie of coherentie wenselijk kan zijn bepaalde voorschriften uiteindelijk in de wet op te nemen en dat blijft gelden dat de hoofdlijnen van het strafprocesrecht in het wetboek geregeld dienen te worden. Dit geldt in het bijzonder voor bepalingen betreffende inbreuk(en) op (grond)rechten, bevoegdheden, verantwoordelijkheden, normering van onderzoek en de waardering van resultaten.
In verband met de inzichtelijkheid van de regeling zullen, in gevallen waarin dit mogelijk is, uitvoeringsregelingen geclusterd worden geregeld in een amvb (zoveel mogelijk per boek dan wel per hoofdstuk van het wetboek). Op deze laatste manier blijft het aantal afzonderlijke amvb's beperkt en wordt het eenvoudiger de relevante amvb's te vinden dan nu het geval is.

3.6. Samenhang voorstellen in het licht van het verloop van het strafproces

In de contourennota wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste wijzigingsvoorstellen.[18] De algemene overeenkomst tussen die voorstellen is dat zij alle beogen bij te dragen aan een verbetering van de kwaliteit van de bestaande strafrechtspleging en tezamen een evenwichtig en toekomstbestendig stelsel nastreven.
Een aantal voorstellen vertoont daarnaast een bijzondere samenhang. Het betreft in het bijzonder de voorstellen die specifiek zien op het verloop van het strafproces in geval zaken worden afgedaan door de strafrechter. Die voorstellen kenmerken zich kort gezegd door een 'beweging naar voren': het voorbereidend onderzoek neemt in verhouding tot het onderzoek ter terechtzitting in gewicht toe. Hetzelfde geldt voor het onderzoek ter terechtzitting in eerste aanleg in relatie tot het onderzoek in hoger beroep. Het feit dat zowel in eerste aanleg als in hoger beroep de (regie)fase vóór de zitting beter wordt benut voor eventueel nader onderzoek vormt nog een andere beweging naar voren. Ook bij de tenuitvoerlegging is in zekere zin sprake van een dergelijke beweging, aangezien veel uitspraken door een moderne betekeningsregeling eerder vatbaar zullen zijn voor executie.
In het nieuwe wetboek wil ik meer nadruk leggen op het voorbereidend onderzoek, omdat dit in belangrijke mate het verdere verloop van het proces en de kwaliteit van de procedure als geheel bepaalt: het vroegtijdig horen van getuigen en uitvoeren van overig relevant onderzoek bevordert immers de deugdelijkheid en de kwaliteit van de over de zaak te nemen beslissing en kan helpen gerechtelijke dwalingen te voorkomen. Het gaat er om uiteindelijk tot een goed oordeel in de strafzaak te komen.
Het is daarnaast voor alle betrokkenen van groot belang dat zij zo snel mogelijk duidelijkheid krijgen over de afloop van de zaak. Ook daarom wil ik investeren in het voorbereidend onderzoek. Een goede voorbereiding van de zitting, voorzien van meer mogelijkheden voor rechterlijke betrokkenheid en vroegtijdige, actieve participatie door openbaar ministerie en verdediging zal naar mijn overtuiging minder aanhoudingen ter zitting en dus kortere doorlooptijden opleveren. In die zin wordt met de genoemde voorstellen tevens een efficiënter strafproces beoogd. Het gaat hierbij om het voorkomen van *onnodige* aanhoudingen. Het belang van een efficiënte procedure mag uiteraard niet ten koste gaan van de kwaliteit van de strafrechtelijke procedure en van de rechtens te beschermen belangen van de verdachte en andere procesdeelnemers.

Ook in de wat eenvoudiger zaken, waarbij in de regel geen sprake is van voorlopige hechtenis en betrokkenheid van de rechter-commissaris, zet ik in op een goede voorbereiding van de zitting en minder aanhoudingen ter zitting. Dit doel zal worden bereikt door verbetering van de kwaliteit van processen-verbaal, tijdiger verstrekking van (digitale) dossierstukken en eerdere en actievere betrokkenheid van het openbaar ministerie, de verdediging en de rechter. Zij hebben een gedeelde

[18] Zie i.h.b. de paragrafen 1.3 en 2.

verantwoordelijkheid om in een vroeger stadium dan thans te bezien of het dossier volledig is en zo nodig proactief op te treden, bijvoorbeeld bij de behoefte aan nader onderzoek of het opmaken van een reclasseringsrapport.
Het voorgaande geldt zeker ook voor de vele zaken die niet leiden tot een vonnis van de rechter, maar – veelal via de ZSM-werkwijze – tot een strafbeschikking van de officier van justitie. Ook bij die zaken acht ik een kwalitatief goed en volledig voorbereidend onderzoek van groot belang voor de deugdelijkheid en de kwaliteit van de te nemen beslissing. Daarnaast zal bij een adequaat voorbereide strafbeschikking het aantal zaken waarin verzet wordt gedaan dan wel waarin de bestrafte zich niet bereid verklaart de straf te voldoen of zich aan de gedragsaanwijzing te houden kleiner zijn. Daardoor zal de tenuitvoerlegging sneller kunnen plaatsvinden. In de gevallen waarin wel berechting plaatsvindt, zullen die zaken door een betere voorbereiding eerder en ook sneller ter zitting kunnen worden behandeld.
De voordelen van het toekomstige strafproces ten opzichte van het huidige worden hierna in figuren 1 en 2 schematisch weergegeven. Schema 1 heeft betrekking op een voorbeeldzaak waarin sprake is van voorlopige hechtenis en betrokkenheid van de rechter-commissaris en schema 2 op een eenvoudige zaak waarin een strafbeschikking is opgelegd.

Fig. 1 *Huidig (boven) en toekomstig (onder) strafproces. Zaak met voorlopige hechtenis en betrokkenheid RC*

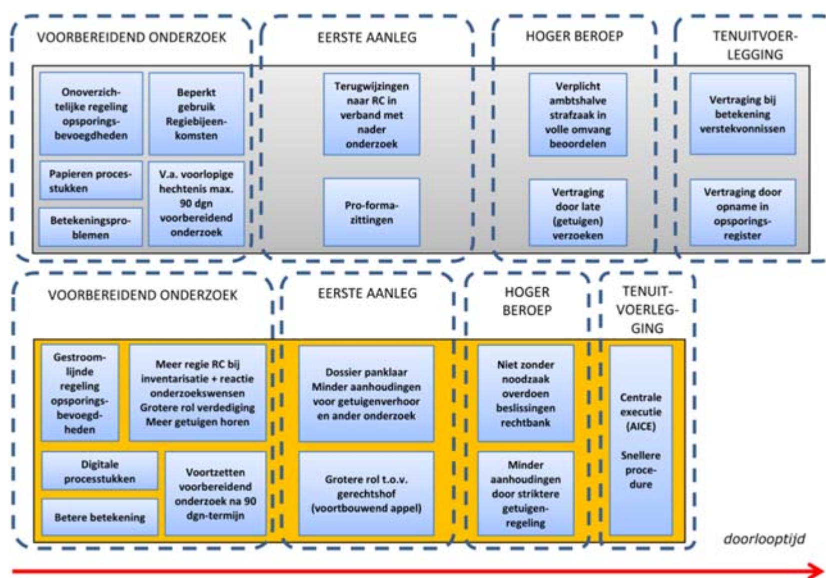
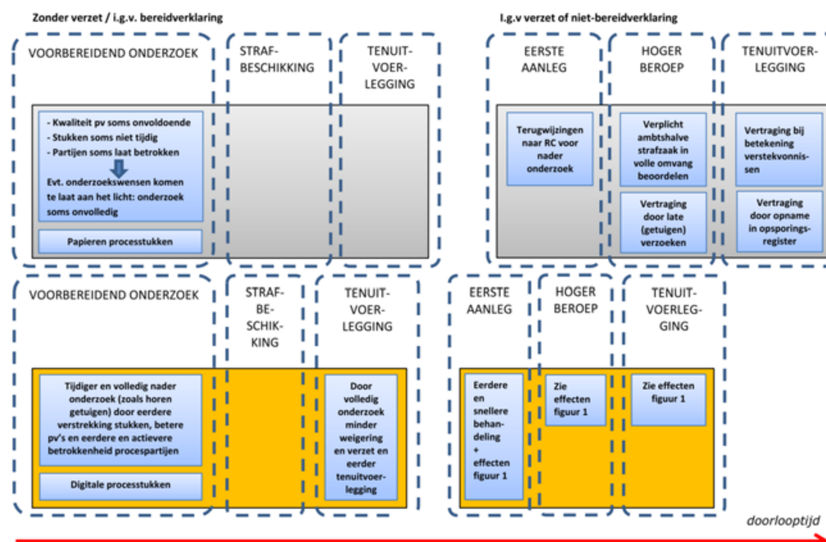


Fig. 2. *Huidig (boven) en toekomstig (onder) strafproces in een zaak waarin een strafbeschikking is opgelegd*



De voorgenomen wijzigingen en het bovenstaande schema worden in de navolgende paragrafen uitgewerkt.

3.6.1. Vormgeving voorbereidend onderzoek en regiefase vóór de inhoudelijke behandeling ter zitting

De wijzigingsvoorstellen betreffende het voorbereidend onderzoek en de regiefase vóór de inhoudelijke behandeling ter zitting worden hier op hoofdlijnen weergegeven, om de onderlinge samenhang te laten zien.

Voor het voorbereidend onderzoek geldt in meer algemene zin nog het volgende. Herstructurering en modernisering van de bepalingen betreffende het voorbereidend onderzoek beogen niet alleen bij te dragen aan een kwalitatief goed en zo volledig mogelijk voorbereidend onderzoek, maar strekken er tevens toe een logisch ingedeelde en consistente wettelijke regeling tot stand te brengen die voldoet aan de eisen van deze tijd. Dit betekent onder andere dat bepalingen worden aangepast aan relevante jurisprudentie zodat de tekst van de wet op adequate wijze de stand van recht reflecteert. Aanpassingen zijn voorts geboden in verband met de verdergaande digitalisering van de samenleving en andere voortschrijdende technologische ontwikkelingen. Dit leidt niet alleen tot de noodzaak het instrumentarium voor de opsporing te vergroten (zoals bijvoorbeeld door de in het conceptwetsvoorstel Computercriminaliteit III voorgestelde bevoegdheid tot het tot het op afstand heimelijk binnendringen in een computer) en ervoor te zorgen dat in het strafproces optimaal van nieuwe technieken gebruik kan worden gemaakt (zie hierna, digitale processtukken), maar ook tot de noodzaak de rechtsbescherming van burgers in dit licht te versterken (zoals door het normeren van het onderzoek aan inbeslaggenomen mobieltjes en andere elektronische gegevensdragers). Tenslotte is voor een consistente regeling van belang dat voor opsporingsbevoegdheden die vergelijkbaar zijn wat betreft mate van ingrijpendheid, ook vergelijkbare toepassingscriteria gelden.

A. De regeling betreffende digitale processtukken

Het wetsvoorstel digitale processtukken Strafvordering voorziet erin dat voor strafbare feiten elektronische aangifte langs elektronische weg, via een webportaal, mogelijk wordt. Processtukken kunnen met een elektronische handtekening worden ondertekend en door de justitiabelen via een webportaal worden ingediend. Processtukken zullen steeds digitaal beschikbaar worden gesteld, binnen de strafrechtketen, maar ook aan verdachten en raadslieden. Ik verwacht dat deze maatregelen zullen zorgen voor een aanzienlijke besparing van werk- en administratieve lasten en een versnelling van het opsporingsproces. Digitale verzending van processtukken betekent ook een kleinere kans op administratieve en logistieke fouten, waardoor aanhoudingen ter zitting kunnen worden voorkomen

B. Verdere versterking positie rechter-commissaris

De rol van de rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek is recent opnieuw bepaald door de Wet versterking positie rechter-commissaris. Regievoering door de rechter-commissaris in verband met onderzoekswensen wordt nu nog verder bevorderd. De verdediging wordt actiever bij het vooronderzoek betrokken en krijgt juist in dat stadium veel ruimte voor het doen van onderzoekswensen en het uitoefenen van invloed op het voorbereidend onderzoek. Het is mijn bedoeling dat nader onderzoek – bijvoorbeeld betreffende deskundigenonderzoek of het horen van getuigen – zoveel mogelijk reeds tijdens het voorbereidend onderzoek wordt uitgevoerd en dat de zitting pas aanvangt wanneer de zaak daadwerkelijk zittingsrijp is. In verband daarmee maakt de nieuwe regeling het mogelijk dat de zittingsrechter op verzoeken die pas na de regiefase worden gedaan, terwijl dit eerder had gekund, minder welwillend reageert (zie ook hierna). Er blijft natuurlijk wel voldoende ruimte om bepaalde (cruciale) getuigen ter terechtzitting te horen indien dit noodzakelijk is. Dit samenstel van voorstellen zal zorgen voor meer ‘panklare dossiers’, minder getuigenverhoren ter zitting en een daling van het aantal aanhoudingen voor nader onderzoek.
Omwille van een goede overgang van het voorbereidend onderzoek naar de berechtingsfase wordt het mogelijk gemaakt dat de rechter-commissaris ook na negentig dagen gevangenhouding de regie houdt over het onderzoek. Pro-formazittingen komen in beginsel te vervallen: *de raadkamer* kan straks – onder meer op grond van informatie van de rechter-commissaris – beslissen dat de zaak nog niet zittingsrijp is en dat het voorbereidend onderzoek wordt voortgezet. De raadkamer blijft in dat geval belast met de periodieke toetsing van de voorlopige hechtenis (paragraaf 2.1.2. van de contourennota). Ten behoeve van een goede overgang naar de berechtingsfase zal ook worden geregeld vanaf welk moment de zittingsrechter de regievoering overneemt van de rechter-commissaris.
De overgang naar het onderzoek ter terechtzitting kan straks weliswaar op een later moment plaatsvinden, maar de bestaande waarborgen voor de verdediging, zoals het recht op inzage in de stukken en een openbare toetsing van het voortduren van de voorlopige hechtenis, blijven behouden. Voorts zullen de schorsingsvoorwaarden wettelijk worden verankerd. Doel daarvan is dat rechters de voorlopige hechtenis van verdachten vaker zullen schorsen, opdat zo wordt bijgedragen aan een vroegtijdige en effectievere gedragsbeïnvloeding van de verdachte. Aldus blijft op dit punt sprake van een evenwichtige regeling.

C. Regievoering zittingsrechter vóór de zitting

Ook in de gevallen waarin geen rechter-commissaris is betrokken bij de zaak, zal zoveel mogelijk worden ingezet op een goede voorbereiding van de zitting. Het nieuwe wetboek verschaft enkele wettelijke instrumenten om al vóór de zitting (of tussen zittingen in) regie te voeren, onder meer in verband met de bevoegdheid van de voorzitter om te beslissen op verzoeken tot nader onderzoek. Bij deze voorzittersbeslissingen moet zowel het beginsel van interne openbaarheid, dus de kenbaarheid van de gang van zaken voor procespartijen, als het beginsel van externe openbaarheid van het strafproces, worden gewaarborgd. Het publiek zal op de hoogte moeten worden gesteld van deze beslissingen (paragraaf 2.4.2. van de contourennota). Daarnaast komt er voor bepaalde zaken een mogelijkheid voor een 'schriftelijke ronde' voorafgaand aan de zitting. Met het oog op het onmiddellijkheidsbeginsel en het beginsel van openbaarheid zal wel moeten worden voorzien in een adequate samenvatting van uitgewisselde stukken ter terechtzitting.
Ook door deze maatregelen voorzie ik een vlotter verloop van de zitting en minder aanhoudingen voor nader onderzoek.

D. Betekening

Voorzien wordt dat het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) in zijn rol van Administratie- en Informatie Centrum voor de Executieketen (AICE) centraal de coördinatie van alle betekeningsopdrachten zal verzorgen[19]. Ik verwacht dat door deze centralisatie minder fouten zullen worden gemaakt bij de betekening van dagvaardingen en oproepingen. Daarnaast wordt voorzien in betekening via elektronische overdracht, welke als betekening 'in persoon' zal gelden. Een en ander zal naar mijn verwachting tot gevolg hebben dat zittingen minder vaak zullen moeten worden aangehouden voor de hernieuwde oproeping van niet verschenen verdachten.

3.6.2. Meer nadruk op kwaliteit voorbereidend onderzoek: gevolgen voor behandeling ter zitting

Zoals gezegd verwacht ik dat de door mij gewenste nadruk op een hoogwaardig voorbereidend onderzoek zal leiden tot een efficiënter strafproces met een hogere kwaliteit. Zowel in eerste aanleg als in hoger beroep zal het in aanzienlijk minder gevallen nodig zijn zaken aan te houden en terug te wijzen voor nader onderzoek. In appel zal terugwijzing des te minder nodig zijn, nu ook de (regie)fase vóór de zitting in hoger beroep beter zal worden benut voor voorzittersbeslissingen en eventueel nader onderzoek door de raadsheer-commissaris. In de wettelijke regeling wordt gestimuleerd dat onderzoekswensen in hoger beroep voorafgaand aan de zitting bij de raadsheer-commissaris of (beoogd) zittingsvoorzitter worden ingediend (contourennota paragraaf 2.5.2.). Ik voorzie daarom zowel in eerste aanleg als in hoger beroep kortere doorlooptijden.
Hierbij is van belang dat ik voorstel te komen tot één overkoepelende regeling betreffende de beoordeling van getuigenverzoeken. Net als in de huidige rechtspraak van de Hoge Raad[20] speelt daarbij het moment waarop het verzoek wordt gedaan een belangrijke rol. Dit kan tot gevolg hebben dat een verzoek wordt afgewezen, omdat het gezien de beschikbare informatie redelijkerwijs in een eerder stadium had kunnen worden gedaan, bijvoorbeeld tijdens het voorbereidend onderzoek. Nu in het voorbereidend onderzoek veel ruimte wordt gegeven voor het doen van onderzoekswensen, acht ik een strenger beoordelingskader in de fase van de zitting alleszins redelijk. De afwijzing van een verzoek mag echter niet ten koste gaan van de waarheidsvinding en van het recht op een eerlijk proces (paragraaf 2.4.2. van de contourennota). Het vooronderzoek moet aldus duidelijkheid geven over bestaande onderzoekswensen, of getuigen moeten worden gehoord en welke processtukken ter tafel moeten komen. De nadruk op de kwaliteit van het vooronderzoek, gericht op een goede voorbereiding van de zitting, heeft consequenties voor de betrokkenen bij het strafproces. De proceslogistiek van het OM moet worden verbeterd en de regierol van de rechter moet worden versterkt. Het proces-verbaal van de politie moet van goede kwaliteit zijn. Helderheid over de onderzoekswensen van de verdachte veronderstelt ook dat hij zich kan voorzien van deskundige rechtsbijstand als een uit Grondwet en EVRM voortvloeiend fundamenteel recht. De raadsman bewaakt het belang van zijn cliënt en is in zoverre partijdig. De verdachte met zijn raadsman mag zijn eigen procespositie bepalen, maar dat betekent niet dat aan gemaakte keuzes, zoals het uitstellen van het formuleren van onderzoekswensen, geen consequenties mogen worden verbonden. Toegang tot deskundige bijstand is daarom van essentieel belang voor het goed verloop van het proces en daarmee een publiek belang dat door de overheid moet worden gewaarborgd. Dat geldt te meer voor de minder eenvoudige zaken.

De nadruk op het voorbereidend onderzoek doet niet af aan het belang van de openbare terechtzitting.

[19] Zie het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, Kamerstukken II, 2014/15, 34 086.
[20] HR 1 juli 2014, ECLI:NL:HR:2014:1496, NJ 2014, 441.

Uitgangspunt blijft dat de zittingsrechter de eindverantwoordelijkheid houdt over de volledigheid van het onderzoek en de juistheid van de genomen beslissingen.

3.6.3. Verhouding zitting in eerste aanleg en in hoger beroep

Het onderzoek ter zitting in eerste aanleg neemt ten opzichte van het onderzoek in hoger beroep in gewicht toe, doordat in appel meer zal worden voortgebouwd op de behandeling in eerste aanleg. Punten waarover geen discussie meer bestaat worden niet zonder noodzaak overgedaan (paragrafen 2.4.2. en 2.5.2. van de contourennota). Hierdoor zal naar mijn verwachting in hoger beroep sprake zijn van een efficiëntere behandeling en minder werk- en administratieve lasten, zonder dat overigens tekort wordt gedaan aan de rechten van de verdachte. Ook in het nieuwe systeem blijft het namelijk mogelijk een volledig nieuwe behandeling te verlangen.

3.6.4. Cassatiefase

In de cassatiefase verandert weinig. Er zal slechts worden voorzien in een mogelijkheid voor de benadeelde partij en voor de wettelijke vertegenwoordigers van ‘veertienminners’ cassatie in te stellen tegen beslissingen over schadevergoeding (paragraaf 2.5.3. contourennota).

3.6.5. Tenuitvoerlegging

Zoals hiervoor reeds is vermeld, zal door de voorziene verbeteringen ten aanzien van de betekening van dagvaardingen en oproepingen vaker sprake zijn van betekening in persoon. Dit brengt mee dat het in minder gevallen noodzakelijk zal zijn veroordeelden in het opsporingsregister te plaatsen en verstekvonnissen te betekenen. Meer veroordelingen zullen na veertien dagen onherroepelijk zijn. Veel uitspraken zullen hierdoor eerder vatbaar zijn voor executie. Ook dit draagt ertoe bij dat de doorlooptijd vanaf het begin van de strafzaak tot en met de tenuitvoerlegging wordt verkort.

3.6.6. Uitwerking van de voorstellen in deel 2

In deel 2 van deze brief (de contourennota) worden per boek de verschillende wijzigingen beschreven, met een kort bolletjesoverzicht van belangrijke wijzigingsvoorstellen in paragraaf 1.3.

4. Consultatie

4.1. Ontvangen adviezen

Over een concept van deze nota is advies uitgebracht door een aantal organen en instanties uit de strafrechtspleging. Het betreft de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), het College van procureurs-generaal (OM), de Nederlandse Orde van Advocaten (de NOvA), het Korps Nationale Politie (Politie), het Platform Bijzondere Opsporingsdiensten (BOD’en), de Koninklijke Marechaussee (KMAR), Slachtofferhulp Nederland (SHN), Federatie van Nabestaanden van Geweldslachtoffers en Reclassering Nederland (3RO). Ik dank deze organisaties voor de grondige voorbereiding van de adviezen, waarvan ik met grote belangstelling en waardering kennis heb genomen. Ik besef terdege dat het hier om een uitzonderlijk wetgevingsproject met een groot aantal onderwerpen gaat en dat het veel vraagt van de organisaties om de ontwikkeling van de voorstellen met de verschillende onderdelen van hun organisatie op de implicaties te bezien en te volgen. Niettemin blijkt uit de ingezonden reacties dat de wijze waarop de voorstellen na overleg worden voorbereid en verder uitgewerkt in het algemeen goed wordt gewaardeerd. Het is mijn overtuiging dat deze benadering uiteindelijk ook later in het wetgevingstraject vruchtbaar zal zijn omdat én in een vroegtijdig stadium rekening kan worden gehouden met de consequenties voor de praktijk én voorts duidelijker kan worden gemaakt waarom wijzigingen noodzakelijk en wenselijk zijn.

4.2. Hoofdlijnen uit de adviezen

De adviezen gaan voornamelijk over de hoofdlijnen van de contourennota en in het navolgende zal ik ook in hoofdlijnen ingaan op de geuite opvattingen, in het bijzonder waar het gaat om punten die door verschillende adviesorganen zijn aangesneden.
Met genoegen heb ik geconstateerd dat de wenselijkheid van modernisering van het wetboek in vrijwel alle adviezen wordt onderschreven, met uitzondering van het advies van de NOvA. Uit de adviezen blijkt eveneens waardering voor de interactieve wijze van voorbereiding waarbij de betrokkenen in staat zijn geweest al in een vroeg stadium bij te dragen aan de ontwikkeling van de voorstellen. Mijn conclusie is dat in het merendeel van de adviezen in het algemeen, weliswaar met enkele voorbehouden en het formuleren van randvoorwaarden, steun voor de benadering van de contourennota en daarin aangekondigde voorstellen wordt uitgesproken.
Gemeenschappelijk is de zorg die in meer of minder krachtig uitgesproken bewoordingen wordt geuit

over het tempo en het tijdschema dat in de nota is aangegeven. Voorts wordt in vrijwel alle adviezen gewezen op de kosten van deze operatie en de noodzaak van een goede voorbereiding van de invoering. Tenslotte wordt in de meeste adviezen terecht aandacht gevraagd voor de nauwe samenhang met al dan niet reeds in gang gezette beleidsinitiatieven -ook in het kader van het programma VPS- om de werking van het strafrechtelijk apparaat in het algemeen te verbeteren. Ik ben ervan doordrongen dat de modernisering van het wetboek in hoge mate afhankelijk is van de wijze waarop daaraan in de praktijk uitvoering zal worden gegeven. Het is niet mijn intentie om een nieuwe wettelijke regeling te presenteren en tot stand te brengen die geen verandering ten goede voor de praktijk en de strafrechtspleging zal betekenen.
Zoals aangekondigd wil ik hier ingaan op de belangrijkste hoofdpunten van kritiek die uit de adviezen naar voren zijn gekomen. Over een aantal punten heb ik aan de Afdeling advisering van de Raad van State voorlichting verzocht. De reactie van de Afdeling wil ik graag betrekken bij de verdere beoordeling en verwerking van de adviezen die voor een deel niet gelijkluidend zijn en waarin verschillende belangen vanuit wisselende invalshoek worden benadrukt.
De punten die specifiek betrekking hebben op onderdelen van de contourennota worden hierna in de contourennota besproken. Tot een definitieve afweging van alle wensen is het nog niet in alle opzichten gekomen; bij de uitwerking van de wetsvoorstellen zullen de adviezen nog in extenso aan de orde komen. Het resultaat daarvan wordt dan afzonderlijk voorgelegd. Hierna geef ik eerst enkele algemenere kritiekpunten weer met daaronder mijn reactie.

4.3. Algemene punten van kritiek

4.3.1. De Rvdr, de NVvR en de NOvA tonen zich bezorgd over het ontbreken van een samenhangende beschouwing over de grondslagen en beginselen die aan het wetboek ten grondslag zijn gelegd. Deze kritiek zou terecht zijn als het hier een fundamentele herziening van het wetboek betrof en geen modernisering. Beklemtoond moet worden dat de beginselen en belangrijke uitgangspunten die aan het huidige wetboek ten grondslag liggen behouden blijven. Er is in dat licht geen reden algemeen aanvaarde beginselen wederom ter discussie te stellen, en dat betekent dat de grondtrekken van het stelsel gehandhaafd blijven, zij het met enkele accentverschuivingen. De belangrijkste daarvan is wat in deze nota 'een beweging naar voren' is genoemd, dat wil zeggen een versterking van de kwaliteit van het vooronderzoek en de behandeling in eerste aanleg. Een aantal voorstellen is er inderdaad op gericht om te bewerkstelligen dat onderzoekswensen van verdediging en OM in een eerder stadium dan nu het geval is worden geuit opdat daarover snel een beslissing kan worden genomen. Dat heeft als belangrijke voordelen dat de positie van de zittingsrechter en de kwaliteit van zijn beslissing juist worden versterkt als hij beschikt over de resultaten van een deugdelijk en volledig voorbereidend onderzoek. In confesso is immers bijvoorbeeld dat het beter is getuigen in een zo vroeg stadium (bij de rechter-commissaris) te horen dan na enig tijdsverloop op de terechtzitting en later in hoger beroep. Dit laat onverlet dat een getuige alsnog – op verzoek van partijen of ambtshalve – op de terechtzitting of door de rechter-commissaris – kan worden gehoord, maar uitgangspunt dient te zijn: zo snel mogelijk na het feit. Dat geldt ook voor het stellen van aanvullende vragen naar aanleiding van eerdere verhoren en voor het doen verrichten van deskundigenonderzoek.

4.3.2. De NOvA heeft in het bijzonder bezwaar tegen de nadruk die is gelegd op het belang van het vooronderzoek, hetgeen het gewicht van het eindonderzoek en de rol van de zittingsrechter zou verminderen. Tegelijkertijd zou hiermee tekort worden gedaan aan de centrale rol van de verdachte en de positie van de verdediging. Bovendien ziet de NOvA grote nadelen verbonden aan de voorstellen die strekken tot het bekorten van de doorlooptijden en bevorderen van het vlot verloop van de procedure.
De NOvA heeft gelijk dat de verdediging dan ook in staat moet worden gesteld die onderzoekswensen goed te formuleren en derhalve tijdig moet beschikken over de processtukken op grond waarvan deze wensen moeten worden geformuleerd. De suggestie dat dit zou resulteren in een piepsysteem, waardoor de verdediging in een vroeg stadium haar rechten al zou verspelen, is onjuist. De zittingsrechter behoudt onverkort zijn verantwoordelijkheid voor de volledigheid van het onderzoek en de juistheid van zijn beslissing, zoals terecht wordt gestipuleerd door de Rvdr. Een fundamentele wijziging in de zin van een strafproces waarin met strikte toepassing van het onmiddellijkheidsbeginsel alle getuigen op de openbare terechtzitting worden gehoord, zoals door de NOvA bepleit, zie ik als een stelselwijziging, waarvoor onvoldoende aanleiding bestaat. Dit pleidooi vindt ook geen steun in de overige adviezen. Ik wijs er voorts op dat de voorstellen ook reële verbeteringen voor de positie van de verdachte bevatten, zoals de verbeterde normering van een aantal dwangmiddelen en de mogelijkheid om eerder en meer invloed uit te oefenen op het voorbereidend onderzoek. De verdachte krijgt volgens het voorstel nu meer recht op een kennisgeving van niet verdere vervolging na een sepotbeslissing van het OM en de mogelijkheden voor schadevergoeding voor strafvorderlijk optreden – ook tegen de verdachte – worden vergroot. Ik betreur dat de NOvA deze verbeteringen onvoldoende vindt en signaleer dat deze wijzigingen juist door de opsporingsdiensten bezwaarlijk worden geacht omdat zij hun werk zouden bemoeilijken.

Ik merk op dat ik de kritiek van de NOvA waar het gaat om een te grote nadruk op voorstellen tot verkorting van de procedure in het licht van het recht van de verdachte op berechting binnen een redelijke termijn niet kan delen. Het is juist dat aan de verdediging een redelijke en zorgvuldige voorbereiding van haar proceshouding toekomt en dat haar de middelen daartoe niet mogen worden onthouden. Dat neemt niet weg dat zowel gestreefd kan worden naar versnelling van de beslissing als de verbetering van de kwaliteit van de beslissing.
De NOVA, RvdR en de NVVR wijzen terecht op het grote belang van de beschikbaarheid van rechtsbijstand. Een actieve verdediging dient zo goed mogelijk te worden gefaciliteerd. Ook moeten verdachten die geen rechtsbijstand genieten in staat worden gesteld zichzelf op adequate wijze te verweren tegen de beschuldigingen die tegen hen zijn ingebracht. Dit punt zal goed voor ogen worden gehouden bij de uitwerking van de concrete voorstellen.

4.3.3. In vrijwel alle adviezen wordt de nadruk gelegd op het belang van flankerend beleid, een goede voorbereiding en implementatie van de voorstellen en een redelijke termijn voor de invoering. Tevens wordt zorg uitgesproken over het tempo en de kosten.
Ik onderschrijf het gewicht van deze belangen ten volle. De modernisering is onderdeel van het bredere programma Versterking Prestaties Strafrechtketen waarin juist verbetering van werkprocessen en het functioneren van de ketenpartners centraal staat (zie de voortgangsberichten Kamerstukken II, 2014/15, 29 279, nr. 215). Daarnaast lopen tal van andere projecten gericht op het functioneren van de partners in het proces. Zo werken zittende en staande magistratuur samen in de taskforce OM-ZM. Het OM en de politie werken eveneens samen aan een betere afstemming van elkaars werkzaamheden in het zo geheten Kwaliteitsplan Politie en OM. De opmerkingen van de NOvA kunnen in zoverre worden onderschreven dat de modernisering eraan moet bijdragen dat volledig de vruchten worden geplukt van deze initiatieven, vooral als het gaat om verbeteringen in de bestaande praktijk. Ik ben dan ook verheugd over de betrokkenheid en inspanningen van de adviesorganen in dit stadium.
Terecht is in een belangrijk deel van de adviezen aandacht gevraagd voor de kosten die de wijzigingen van het wetboek voor de praktijk meebrengen. Het Ministerie van Veiligheid en Justitie zal dit te zijner tijd in de meerjarenbegroting van dekking voorzien. In de tussentijd zal becijferd worden welke effecten van de voorstellen in de gehele strafrechtelijke keten zullen uitgaan. Daartoe dienen de impactanalyses en de effectonderzoeken die effecten in de keten doorrekenen. Voor het welslagen van deze operatie is, als gezegd, de medewerking en inzet van de ketenpartners absoluut noodzakelijk. Ik herhaal mijn intentie om een wezenlijke en niet een louter papieren verbetering van het wetboek te bevorderen.
Ik heb begrip voor de gevraagde aandacht voor het tempo waarin de voorstellen zijn voorbereid en het tijdschema dat in de contourennota is opgenomen. Het is weliswaar verleidelijk om meer tijd te nemen voor de verschillende stappen, maar het gevaar is dat door het tijdsverloop weer nieuwe problemen ontstaan, die steeds noodzaken tot onderlinge aanpassingen. Gelet op het belang van dit project komt het mij voor dat het huidige tempo en tijdschema zo veel mogelijk moet worden aangehouden. Ik stel vast dat dit in grote lijnen sinds het begin van 2014 ook is gelukt.

4.3.4. In een aantal adviezen wordt ingegaan op de vraag of het huidige samenstel van rechterlijk, intern en extern toezicht toereikend is voor de naleving van de geldende wettelijke voorschriften in het kader van strafvorderlijk optreden. De weergegeven ontwikkeling in de jurisprudentie, waarin het vanwege de ernst van het feit, en te respecteren belangen van het slachtoffer of de samenleving niet altijd opportuun was te reageren op vormverzuimen en onrechtmatigheden, die leidde tot een terughoudend toetsingskader, wordt in verschillende adviezen herkend (OM, KMAR, politie en NOvA). OM, Politie en KMAR pleiten ervoor om de sanctionering van het niet naleven van wettelijke voorschriften in het wetboek niet nader te regelen; volgens de NOvA ontbreekt het juist aan het uitwerken en opnemen van strikte sancties op vormverzuimen. Het OM heeft voorts aandacht gevraagd voor het belang van de organieke wetten, zoals de Wet op de rechterlijke organisatie, voor het regelen van toezichthoudende taken.
Ik heb inmiddels een aantal bestaande toezichtsfuncties bij de ketenpartners geïnventariseerd en zal aan de hand van te verrichten wetenschappelijk onderzoek naar mogelijke andere toezichtsmechanismen en de uitgebrachte adviezen een nader standpunt bepalen.

4.4. In de adviezen worden opmerkingen gemaakt en aanvullende wensen geuit die betrekking hebben op specifieke voorstellen uit de contourennota. Het betreft in het bijzonder:
– de verdenkingscriteria (in vrijwel alle adviezen);
– de regeling voor de getuige (in vrijwel alle adviezen);
– de positie van de professioneel verschoningsgerechtigden (in het merendeel van de adviezen);
– de inbeslagneming van gegevensdragers (in het merendeel van de adviezen);
– het vorderen van gegevens (in het merendeel van de adviezen).

De inhoud van deze adviezen en de voorlopige reactie daarop worden besproken bij de desbetreffende onderdelen in de contourennota.

JE MAINTIENDRAI

5. Wetgevingsproces

5.1. Voorbereiding van de wetgevingsoperatie

H.D. Tjeenk Willink heeft er in het verleden al op gewezen dat wetgeving in een democratische rechtsstaat tijd vergt. Hij schrijft hierover in het jaarverslag 2007 van de Raad van State: 'Democratische legitimiteit ontstaat door een zorgvuldige voorbereiding, door overleg met direct betrokkenen, door advisering, via inspraak en medezeggenschap, door een open publiek debat en door zorgvuldige besluitvorming door regering en Staten-Generaal: dat kan tijdrovend zijn.'[21] Dat verklaart dat thans in intensieve samenspraak met praktijk en wetenschap wordt gewerkt aan het nieuwe wetboek. Dat moet weerspiegeling zijn van geldend recht, maar ook een structuur bieden voor integratie van toekomstige ontwikkelingen en veranderende maatschappelijke opvattingen in de wet. Dus bestendigheid aan de ene kant en flexibiliteit aan de andere kant.

Het gaat om een majeure wetgevingsoperatie die alle deelnemers aan de strafrechtspleging raakt. Een dergelijke exercitie vraagt om een zorgvuldig proces waarbij rekening wordt gehouden met de zienswijze van alle betrokkenen. Er moet bovendien voor worden gewaakt dat de rechtspraktijk door de wijzigingen onnodig wordt belast. Een groot aantal wetsvoorstellen moet in samenhang worden voorbereid en voor advisering en beoordeling aangeboden en behandeld. Mede om die reden worden in een vroegtijdig stadium de organisaties die werkzaam zijn in de strafrechtspleging betrokken in het voortraject van de wetgeving en zal aan het eind van het jaar in samenspraak met de betrokken organisaties gestart worden met de voorbereiding van de implementatie van het nieuwe wetboek.

Ter voorbereiding van de in deel 2 van deze brief opgenomen nota zijn in het voorjaar van 2014 discussiestukken over deelonderwerpen opgesteld. Als een eerste vertrekpunt heeft op 19 juni 2014 een congres over de modernisering van het wetboek plaatsgevonden. De deelnemers aan dit congres konden zich in workshops aan de hand van deze discussiestukken uitspreken over de wenselijkheid van bepaalde voorstellen en aandacht vragen voor door hen gesignaleerde knelpunten. De door de deelnemers gemaakte opmerkingen zijn bij de verdere voorbereiding van deze brief en de daarin opgenomen contourennota betrokken.

De discussiestukken zijn ook informeel besproken in verschillende gremia van en expertmeetings met de rechtspraak, het OM, de opsporingsdiensten, de advocatuur en met deskundigen en vertegenwoordigers van de wetenschap. Ook hun opmerkingen zijn betrokken bij de verdere voorbereiding van deze brief en de daarin opgenomen contourennota.

Er is bovendien voorzien in een meer structurele inbreng. In april en september van 2014 zijn twee breed samengestelde werkgroepen van start gegaan waarin discussiestukken zijn besproken en waarin gekeken wordt naar de inhoud en de uitvoeringsconsequenties van de voorstellen. De werkgroepen bestaan uit leden van de advocatuur, het OM, de ZM, de politie, de bijzondere opsporingsdiensten en vertegenwoordigers van het ministerie.[22]

Daarnaast hebben het OM, de politie, de verschillende bijzondere opsporingsdiensten en de ZM diverse denktanks ingericht om een bijdrage te kunnen leveren aan de discussie. Ook door de advocatuur wordt intensief en gedegen naar aanleiding van de discussiestukken en overige voorstellen een constructieve bijdrage geleverd aan de discussie. Door de ZM zijn in het najaar 2014 bijeenkomsten georganiseerd bij verschillende gerechten, waarbij alle strafrechters en -raadsheren worden uitgenodigd mee te denken over een specifieke inbreng vanuit het oogpunt van de rechtspraak.

Prof.mr. G. Knigge, advocaat-generaal bij de Hoge Raad, treedt sinds de zomer van 2014 gedurende één dag per week als juridisch adviseur op. Aan hem worden complexe juridische vraagstukken en stelselkwesties voorgelegd. Uiteraard adviseert hij op persoonlijke titel en op grond van een eigen onafhankelijke beoordeling. Voorts is de Commissie modernisering Wetboek van Strafvordering[23] ingesteld die eveneens reflecteert op de voorstellen.

Daarnaast is op diverse terreinen (o.a. de artikel 12 Sv-procedure, de pro forma-zittingen in strafzaken, het hoger beroep en beslag) sociaalwetenschappelijk onderzoek in gang gezet om meer zicht te krijgen op de huidige praktijk.

In het verdere voorbereidingstraject zal nog op verschillende momenten rekening worden gehouden met de bijdragen van deskundigen, vertegenwoordigers van de partners, de advocatuur en overige belanghebbenden. Een tweede ronde van besprekingen zal dit najaar, aan de hand van conceptwetsvoorstellen, plaatsvinden. Er zullen expertmeetings worden belegd, waaraan vertegenwoordigers van de adviesorganen, andere deskundigen en wetenschappers zullen deelnemen. Waar mogelijk zijn nu al impactanalyses van bepaalde voorstellen in gang gezet om zo te kunnen nagaan wat de consequenties daarvan zouden zijn voor de strafrechtketen als geheel of voor de afzonderlijke betrokken partijen. Er zullen meer gedetailleerde impactanalyses worden uitgevoerd wanneer er conceptwetsvoorstellen voorliggen en er effecten worden voorzien die nopen tot nader onderzoek. De impactanalyses, waarin

[21] Jaarverslag 2007 Raad van State, blz. 21. Het jaarverslag is te raadplegen op: www.raadvanstate.nl/publicaties/jaarverslagen.html.

[22] In deze fase van het wetgevingsproces leveren de leden inbreng vanuit hun eigen deskundigheid. De desbetreffende organisaties zullen pas tijdens de formele consultatie advies uitbrengen over de wetsontwerpen.

[23] Instellingsbesluit Commissie modernisering Wetboek van Strafvordering, Stc. 2014, nr. 24582.

gekeken wordt naar doelbereiking, veranderingen van (werk)processen, werklasten en uitvoerbaarheid, kunnen uitwijzen dat de effecten van bepaalde onderdelen van de wetsvoorstellen, afgewogen tegen alle in het geding zijnde belangen, van zodanige orde zijn, dat aanpassing van de voorstellen geïndiceerd is.

5.2. De werkwijze en aanpak wetgevingsoperatie

De nota (opgenomen in deel 2 van deze brief) schetst de contouren van het nieuwe wetboek met in de bijlage de indeling in acht boeken. De modernisering van het Wetboek van Strafvordering wordt door middel van 25 wetsvoorstellen gerealiseerd.
De verschillende wetsvoorstellen worden zo veel mogelijk per boek ingediend. Bij ieder boek zal worden aangegeven hoe de onderscheiden wetsvoorstellen in het nieuwe raamwerk van dat boek een plaats zullen krijgen. Daarbij wordt ook de verhouding met bestaande (te handhaven) bepalingen zichtbaar gemaakt. De te handhaven bepalingen zullen weliswaar niet inhoudelijk of slechts op ondergeschikte punten worden gewijzigd, maar in elk geval worden vernummerd. Deze (technische) aanpassingen worden meegenomen in aanpassingswetten. Het geheel zal worden afgesloten met een veeg- en invoeringswet, waarin de inwerkingtreding van samenhangende onderdelen zal worden geregeld.
De wetsvoorstellen zullen in verschillende tranches in procedure worden gebracht. De eerste tranche bevat de wetsvoorstellen die al in procedure zijn gebracht. Voor deze wetsvoorstellen geldt dat het mogelijk bleek de wijzigingen aan te brengen in het huidige wetboek, doordat de onderwerpen goed afgebakend zijn, dan wel aan het einde van het wetboek geregeld zijn. Te zijner tijd zullen deze nieuwe regelingen door middel van een aanpassingswet overgeheveld worden van het huidige wetboek naar de juiste plek in het nieuwe wetboek.
Het gaat om de volgende wetsvoorstellen:
– het wetsvoorstel digitale processtukken,[24] dat de digitale procesvoering faciliteert;
– het wetsvoorstel strafvordering jeugdige personen;
– het wetsvoorstel internationale rechtshulp, dat wordt gevoegd in het nieuwe boek 5 (straks boek 7);
– het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen,[25] opgenomen in boek 6 (straks boek 8).

Deze werkwijze kan niet worden gevolgd bij het merendeel van de nog – in een tweede, derde en vierde tranche, zie hieronder – in te dienen wetsvoorstellen. Dit zijn omvangrijke wetsvoorstellen waarbij grote onderdelen van het huidige wetboek worden gemoderniseerd. Vanwege de interne structuur van de regeling in de taak- en bevoegdheidstoedeling en procesregels zullen deze in onderlinge samenhang moeten worden voorbereid en kan fasering deels plaatsvinden door te kijken naar de boekindelingen en thematische onderwerpen. Voor deze wetsvoorstellen geldt evenwel dat ze tegelijkertijd in werking dienen te treden: de puzzelstukjes moeten in het raamwerk van de nieuwe boeken in één keer op hun plek vallen.
De nog in te dienen wetsvoorstellen kunnen in drie categorieën worden verdeeld:
– Wetsvoorstellen die strekken tot een inhoudelijke modernisering van, dan wel een modernisering van de opzet van een regeling. Het betreft onderwerpen die in de huidige boeken 1 tot en met 4 zijn geregeld en straks een plaats krijgen in de boeken 1 tot en met 6 van het nieuwe wetboek. Deze zullen de vorm krijgen van een wetsvoorstel tot vaststelling van een raamwerk voor een boek, een hoofdstuk (of een onderdeel daarvan) van het nieuwe wetboek. Dit zijn de zogenoemde vaststellingswetten, zoals het wetsvoorstel dat een nieuwe regeling van de getuige omvat (een nieuw hoofdstuk in het nieuwe boek 1) en de verschillende wetsvoorstellen betreffende het voorbereidend onderzoek (verschillende hoofdstukken in het nieuwe boek 2);
– Daarnaast zijn er bepalingen die vanwege gewijzigde systematiek zullen moeten worden aangepast, maar in essentie of qua strekking niet zullen wijzigen. Deze worden meegenomen in een inhoudelijke aanpassingswet;
– Ten slotte zijn er regelingen die uitsluitend qua taalgebruik bij de tijd zullen worden gebracht of waarin verwijzingen naar andere artikelen in het wetboek moeten worden aangepast aan de nieuwe nummering, maar feitelijk in stand blijven; dat laatste geldt voor de hiervoor genoemde wetsvoorstellen die al in procedure zijn, maar ook voor recent tot stand gekomen wetgeving als de herziening ten voordele en de herziening ten nadele. Voor deze bepalingen geldt dat de overheveling naar het nieuwe wetboek en de vernummering eveneens plaatsvindt in een geheel technische aanpassingswet.

Opmerking verdient dat – ook tijdens het werk aan de nieuwe wetsvoorstellen – het bestaande wetboek nog zal worden gewijzigd wegens internationale verplichtingen (de implementatie van EU-richtlijnen (procedurele rechten van verdachten, minimumnormen voor het slachtoffer, het Europees beschermingsbevel, het Europees onderzoeksbevel)) en noodzakelijke aanpassingen van het

[24] Kamerstukken II 2014/15, 34 090, nr. 2.
[25] Kamerstukken II 2014/15, 34 086, nr. 2.

wetboek die zijn opgenomen in het huidige wetgevingsprogramma en waarvan uitstel tot aan het moment waarop de modernisering haar beslag krijgt, onwenselijk is. Ook voor deze regelingen geldt dat zij door middel van de aanpassingswetten op de juiste plek in het nieuwe wetboek zullen worden ingepast.
Gelet op de noodzaak de samenhang in het wetboek te bewaken is een aantal ondersteunende voorzieningen getroffen. Teneinde een uniforme werkwijze voor de vormgeving en terminologie van de wetsvoorstellen te verzekeren, zijn uitgangspunten voor vormgeving en terminologie geformuleerd. Voorts is een database van het huidige wetboek ingericht, waarin tot op het niveau van een artikellid onder meer het volgende is gedocumenteerd: onderlinge verwijzingen, implementatie EU-richtlijn, 'lopende' wijzigingsvoorstellen, moderniseringsvoorstellen, plaats in het nieuwe wetboek. Daarnaast zal een integrale (concept) tekst van het nieuwe wetboek, waarin alle wetsvoorstellen zijn verwerkt, worden bijgehouden.

5.3. Fasering en planning van de wetgevingsoperatie

Hieronder treft u een voorstel voor een tijdpad aan met betrekking tot de wetgeving die onderdeel uitmaakt van het wetgevingsprogramma modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Zoals ik hiervoor heb aangegeven zullen de wetsvoorstellen in tranches in procedure worden gebracht, nadat de contourennota in uw Kamer is besproken. Het is mijn bedoeling om, waar dit vanwege de systematiek en een samenhangende beoordeling gewenst is, wetsvoorstellen geclusterd bij de Tweede Kamer in te dienen. Daarbij wordt zoveel mogelijk de volgorde van de boeken van het gemoderniseerde wetboek gevolgd. Zo zullen alle wetsvoorstellen die zien op de boeken 1 en 2 van het wetboek per boek gelijktijdig in procedure worden gebracht, waarna de wetsvoorstellen betreffende de boeken 3, 4 en 5 vanwege hun onderlinge samenhang geclusterd zullen volgen. Hierna kunnen de wetsvoorstellen betreffende de bijzondere procedures in boek 6 worden ingediend.
Het verdere tijdschema voor de behandeling van deze wetsvoorstellen zal in nauw overleg met de Tweede en de Eerste Kamer moeten worden opgesteld. Hieronder geef ik een indicatie van de planning voor de verschillende tranches. Graag treed ik in overleg met de Vaste Commissies voor Veiligheid en Justitie van beide Kamers met het oog op eventuele mogelijkheden om de behandeling van de voorstellen gelet op de hoeveelheid en omvang daarvan voor de Kamerleden te vergemakkelijken. Ik denk bijvoorbeeld aan het ter beschikking stellen van samenvattingen, overzichten en transponeringstabellen. Ik kan nu vanzelfsprekend geen uitspraken doen over de uitkomst van dit overleg. Ik ga er wel van uit dat de Tweede Kamer aan de behandeling van deze wetsvoorstellen hoge prioriteit zal geven. Ditzelfde geldt voor de Eerste Kamer. Zodra de wetsvoorstellen bij de Tweede Kamer zijn ingediend, zal de aanpassing van de bijbehorende algemene maatregelen van bestuur ter hand worden genomen. De aanpassing van de overige wet- en regelgeving wordt zoveel mogelijk in eerdergenoemde wetsvoorstellen meegenomen.
Het geheel zal worden afgesloten met aanpassings- en invoeringswetgeving, waarin de inwerkingtreding van samenhangende onderdelen zal worden geregeld. Volgens de hieronder nog te bespreken planning wordt ervan uitgegaan dat in 2018 de laatste wet betreffende de modernisering van het wetboek in het Staatsblad zal worden gepubliceerd. Na plaatsing in het Staatsblad zal nog geruime tijd gereserveerd moeten worden voor de implementatie, waarmee al een inventariserende start is gemaakt.

Eerste tranche
Dit betreft de wetsvoorstellen die, zoals hiervoor aangegeven, in het huidige wetboek kunnen worden ingepast en later door middel van een aanpassingswet naar de juiste plek in het nieuwe wetboek zullen worden overgeheveld.

Eerste tranche:	**consultatie**	**RvS**	**Indiening TK**	**Beh. TK**	**Beh. EK**	**Staatsblad**
wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen			Ingediend 21 novem-ber. 2014, TK 014/15, 34 086	Verslag TK 014/15, 34 086, nr. 6		
wetsvoorstel digitale processtukken			Ingediend 24 novem-ber 2014, TK 014/15, 34 090	Verslag TK 014/15, 34 090, nr. 5		
wetsvoorstel internationale rechtshulp	22-apr-15–08-jun-15 X	sept-15	nov-15	nov-15–mei-2016	mei-15–sept-16	okt-16
wetsvoorstel strafvordering jeugdige personen	08-jun-15–20-juli-15	sept-15	dec-15/ jan-16	jan-16–juni-16	juni-16–jan-17	jan-17

Tweede tranche

Dit betreffen de wetsvoorstellen Boek 1 (algemene bepalingen) en Boek 2 (voorbereidend onderzoek).

Tweede tranche:	consultatie	RvS	Indiening TK	Beh. TK	Beh. EK	Staatsblad
Wetsvoorstellen Boek 1 Algemene bepalingen	jan-16	mei-16	juli-16	juli-16–juni-17	juli-17–dec-17	jan-18
Wetsvoorstellen Boek 2 Voorbereidend onderzoek	mrt-16	juli-16	sept-16	sept-16–aug-17	sept-17–feb-18	mrt-18

Derde tranche
Dit betreft de wetsvoorstellen Boeken 3 tot en met 6.

Derde tranche:	consultatie	RvS	Indiening TK	Beh. TK	Beh. EK	Staatsblad
Wetsvoorstel Boek 3 Vervolging	apr-2016	juli-16	okt-16	okt-16–sept-17	okt-17–mrt-18	apr-18
Wetsvoorstel Boek 4 Berechting	mei-16	aug-16	nov-16	nov-16–okt-17	nov-17–apr-18	mei-18
Wetsvoorstel Boek 5 Rechtsmiddelen	mei-16	aug-16	nov-16	nov-16-okt-17	nov-17–apr-18	mei-18
Wetsvoorstel Boek 6 Bijzondere procedures	mei-16	aug-16	nov-16	nov-16–okt-17	nov-17–apr-18	mei-18

Vierde tranche
De vierde tranche betreft de aanpassings- en invoeringswetsvoorstellen. De Aanpassingswet I bevat beperkte inhoudelijke wijzigingen; de andere twee wetsvoorstellen louter technische aanpassingen.

Vierde tranche:	consultatie	RvS	Indiening TK	Beh. TK	Beh. EK	Staatsblad
Aanpassingswet I (inhoudelijke wijzigingen)	juni-16	okt-16	dec-16	dec-16–nov-17	dec-17–mei-18	juni-18
Aanpassingswet II (technische aanpassingen en ongewijzigde overheveling)	juli-16	nov-16	jan-17	jan-17–dec-17	jan-18–juni-18	juli-18
Invoerings- en veegwet	dec-16	apr-17	juni-17	juni-18–mei-18	jun-18–nov-18	dec-18

6. Implementatie

Het moge duidelijk zijn dat de modernisering van het wetboek omvangrijke praktische consequenties meebrengt voor alle organisaties in en om de strafrechtketen. Zoals hiervoor in paragraaf 4.3.3. aangegeven wordt in bijna alle adviezen de nadruk gelegd op het belang van flankerend beleid, een goede voorbereiding en implementatie van de voorstellen en een redelijke termijn voor de invoering. De invoering vergt aanpassing van werkprocessen en bedrijfsvoering (waaronder ICT) en zal ook in termen van opleiding en communicatie veel aandacht vereisen. Voor de aanpassing van de automatisering en de werkprocessen en de benodigde opleidingen is bijvoorbeeld al enkele jaren nodig. Capaciteit en middelen zullen daarvoor worden vrijgemaakt, terwijl het reguliere werk gewoon doorgaat. Een zorgvuldige implementatie zal zich dan ook waarschijnlijk over meerdere jaren uitstrekken.
Om alle betrokkenen zo goed mogelijk hierop voor te bereiden wordt nu al, parallel aan het wetgevingstraject, getracht de praktische consequenties van de voorstellen in kaart te brengen. Dat proces loopt door tot het laatste wetsvoorstel in procedure gaat en zal steeds meer het karakter krijgen van een gecoördineerde voorbereiding op implementatie van het nieuwe wetboek. Uiteraard zal daarbij ook voldoende aandacht uit moeten gaan naar financiële consequenties. Deze zullen de precieze implementatietermijn mede bepalen.

7. Slot

Uit het voorgaande blijkt genoegzaam dat het gaat om een uitzonderlijke wetgevingsoperatie die overleg over de voorbereiding met de medewetgever vergt. Daaraan vooraf gaat nog overleg met en betrokkenheid van degenen die over de voorgenomen wijzigingen moeten adviseren en deze in de rechtspraktijk zullen moeten toepassen. Ik besef terdege dat het volgen van het voorgenomen tijdpad geen sinecure zal zijn. Niettemin heb ik goede hoop – gebaseerd op de reeds opgedane ervaringen –



dat met gezamenlijke inspanning en bereidheid van de hiervoor genoemden binnen de aangeven periode een klinkend resultaat zal kunnen worden behaald.



Deel II van de brief

Contourennota

Inhoud

1. Inleiding

1.1. Vooraf

In deze nota worden de contouren van het gewijzigde wetboek geschetst. Per boek worden de voornaamste wijzigingen besproken. Ook wordt in hoofdlijnen aangegeven wat er ongewijzigd blijft. Voorafgaande aan een meer gedetailleerde beschrijving wordt er een korte beschrijving gegeven van de indeling van het wetboek en een summier overzicht van wijzigingen die in het bijzonder van belang zijn voor de rechtspraktijk. Sommige onderdelen van het wetboek kunnen in hoofdlijnen worden gehandhaafd en hoeven alleen op detailniveau te worden gewijzigd. Ook kan soms worden volstaan met een codificatie van de huidige rechtspraak opdat het wetboek kan functioneren als adequate kenbron van het geldende recht. In deze gevallen beperkt de nota zich tot een korte weergave van de voorgenomen veranderingen, omdat de geldende rechtsregels in de kern gelijk blijven. In andere gevallen moet er meer gewijzigd worden en moeten er onderdelen van het wetboek opnieuw worden doordacht. In dat geval geeft deze nota een meer gedetailleerde beschrijving van de wijzigingen, mits dit gezien de noodzakelijke voorbereiding mogelijk is. In verband met deze voorbereiding moet soms nog worden gewacht op resultaten van impactanalyses of wetenschappelijk onderzoek om de wenselijkheid van bepaalde meer ingrijpende wijzigingen te kunnen beoordelen. In dat geval worden de overwogen wetswijzigingen in een meer globale beschrijving aan u voorgelegd, met een vermelding van het onderzoek dat in gang is gezet.

Voor zover niet uitdrukkelijk anders is vermeld, hebben alle genoemde artikelen betrekking op het Wetboek van Strafvordering (verder: het wetboek). Indien gesproken wordt van de politie, wordt ook gedoeld op bijzondere opsporingsdiensten.

1.2. Indeling van het wetboek

Het wetboek wordt als volgt ingedeeld:
Boek 1: Algemene bepalingen en institutioneel kader (inclusief de positie van de procesdeelnemers en de kennisgeving van gerechtelijke mededelingen);
Boek 2: Het voorbereidend onderzoek (algemene bepalingen en modernisering strafvorderlijke bevoegdheden);
Boek 3: Buitengerechtelijke afdoeningsvormen en vervolging (begin van de vervolging, de voortzetting en de beëindiging, en het beklag tegen niet-vervolging);
Boek 4: De berechting (aanvang van het geding, onderzoek op de terechtzitting, beraadslaging en vonnis);
Boek 5: De rechtsmiddelen (gewone rechtsmiddelen (hoger beroep en cassatie) en buitengewone rechtsmiddelen (herziening en cassatie in het belang der wet));
Boek 6: Bijzondere procedures (o.a. berechting van jeugdigen en van personen met een geestelijke stoornis of verstandelijke beperking, voordeelsontneming);
Boek 7: Internationale rechtshulp (inclusief Europese strafrechtelijke samenwerking);
Boek 8: Tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen.

In hoofdstuk 2 van deze nota is per boek aangegeven uit welke hoofdstukken het bestaat.

1.3. Overzicht van de belangrijkste veranderingen

Vooruitlopend op het volgende hoofdstuk, dat een meer uitgebreide schets van de belangrijkste wijzigingen van de verschillende boeken bevat, volgt hieronder een overzicht op hoofdlijnen.

<u>Boek 1 Algemene bepalingen en institutioneel kader</u>

- De rechter-commissaris wordt beter gefaciliteerd bij de uitoefening van zijn regievoerende taak. De regeling betreffende de beoordeling van getuigenverzoeken wordt zo ingericht dat zoveel mogelijk wordt gestimuleerd dat getuigen al in een vroegtijdig stadium van het proces worden gehoord. In verband daarmee onderzoek ik de mogelijkheden om het onderzoek dat de rechter-commissaris verricht zo in te richten dat de verdachte, vaker dan thans het geval is, bij verhoren van getuigen aanwezig kan zijn (paragraaf 2.1.2).
- Er komt een hoofdstuk over de getuige. Hierin worden de rechten en de verplichtingen van de getuige vastgelegd en het verhoor van getuigen door opsporingsambtenaren genormeerd (paragraaf 2.1.5.).
- Ik bezie de mogelijkheid van een aanpassing van de regels betreffende het (professionele) verschoningsrecht (paragraaf 2.1.5.).

<u>Boek 2 Het voorbereidend onderzoek</u>
De wettelijke regeling van het voorbereidend onderzoek, dat door de vele wijzigingen een onoverzich-

telijk geheel is geworden, wordt integraal geherstructureerd. De belangrijkste elementen van deze herstructurering zijn de volgende.

- In Boek 2 zal worden voorzien in een algemeen kader voor de normering van het voorbereidend onderzoek. Daarbij zullen onder meer de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit worden gecodificeerd (paragraaf 2.2.2.).
- Ik ga in Boek 2 uit van een wettelijk systeem waarin dezelfde bevoegdheid in beginsel slechts eenmaal wordt uitgeschreven.
- De voor de bevoegdheden geldende verdenkingscriteria worden vereenvoudigd. Voor de toepassing van de bevoegdheden wordt niet meer als criterium gehanteerd dat sprake moet zijn van verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten als bedoeld in artikel 67, eerste lid. In plaats van het huidige systeem dat meer dan tien verschillende verdenkingscriteria kent, wordt uitgegaan van een beperkt aantal verdenkingscriteria (paragraaf 2.2.2.).
- Ik overweeg de mogelijkheden om bevoegdheden onder voorwaarden ook door buitenlandse opsporingsambtenaren te kunnen laten uitoefenen, uit te breiden (paragraaf 2.2.2.).
- De voorwaarden te verbinden aan de schorsing van de voorlopige hechtenis en het daarop te houden toezicht zullen een steviger wettelijke verankering krijgen. Daarnaast bezie ik de mogelijkheid van invoering van aan de verdachte in het voorbereidend onderzoek op te leggen vrijheidsbeperkende en gedragsbeïnvloedende maatregelen buiten de gevallen van voorlopige hechtenis. Deze maatregelen kunnen onder meer tot doel hebben om slachtoffers te beschermen dan wel recidive te voorkomen (paragraaf 2.2.4.).
- Wat betreft de bevoegdheden die betrekking hebben op het lichaam zal de afgrenzing tussen het onderzoek aan de kleding, het onderzoek aan het lichaam en het onderzoek in het lichaam wettelijk worden verduidelijkt en zullen de voorwaarden waaronder het kledingonderzoek kan worden verricht, nader worden genormeerd. Tevens komt er een wettelijke grondslag voor strafvorderlijk onderzoek aan het lichaam van overleden personen (paragraaf 2.2.5.).
- De regelingen betreffende de doorzoeking van woningen, de inbeslagneming van voorwerpen en de vergaring van gegevens worden gemoderniseerd. Mijn doel daarbij is om de diverse regelingen beter op elkaar af te stemmen en evenwichtiger te maken. Speciale aandacht verdient daarbij de gegevensvergaring na inbeslagneming van mobiele telefoons, laptops, computers en usb-sticks. Deze gegevensvergaring zal vanwege de ingrijpendheid nader worden genormeerd (paragraaf 2.2.6.).
- In het nieuwe wetboek wordt de term ‘bijzondere opsporingsbevoegdheden’ niet meer gebruikt. Er komt een regeling betreffende heimelijke bevoegdheden waarbij de bevoegdheden slechts één keer worden uitgeschreven. Zoals nu ook al het geval is kunnen de bevoegdheden worden uitgeoefend (1) in geval van verdenking van een bepaald misdrijf, (2) indien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden voortvloeit dat in georganiseerd verband misdrijven worden beraamd of gepleegd en (3) bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf (paragraaf 2.2.7.).
- Bij de inzet van heimelijke bevoegdheden wordt een ″generiek″ bevel mogelijk, waarin de officier kan bepalen dat meerdere van die bevoegdheden tegen een persoon kunnen worden ingezet indien *voldaan is aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit*. Tevens bezie ik in dit kader of er aanleiding is tot modernisering van enkele bevoegdheden, uitbreiding van bestaande bevoegdheden en invoering van nieuwe bevoegdheden (paragraaf 2.2.7).
- In gevallen waarin de verdachte in voorlopige hechtenis verblijft, krijgt de raadkamer de mogelijkheid te beslissen dat het voorbereidend onderzoek voortduurt na het verstrijken van de 90 dagen gevangenhouding indien de zaak nog niet gereed is voor berechting. De bestaande waarborg voor de verdediging betreffende toegang tot het dossier blijft daarbij behouden. De toetsing van de voorlopige hechtenis vindt in deze gevallen, tot de aanvang van het inhoudelijke onderzoek op de terechtzitting, volgens de nieuwe regeling plaats door een openbare raadkamer, in plaats van door de pro-forma zittingsrechter (paragraaf 2.1.2.).

Boek 3 Buitengerechtelijke afdoeningsvormen en vervolging

- Het aantal gevallen waarin de verdachte recht heeft op een kennisgeving van niet (verdere) vervolging wordt uitgebreid; ook wordt er een regeling getroffen betreffende het informele sepot (paragraaf 2.3.3.).
- De regeling betreffende de verklaring dat de zaak is geëindigd wordt verruimd, waardoor de verdachte eerder weet waaraan hij toe is (paragraaf 2.3.4.).
- De waarborgen rondom de vervolgingsbeslissing worden versterkt door de regeling betreffende het beklag tegen het niet (verder) vervolgen aan te passen ter versnelling van de doorlooptijden en ter vergroting van de mogelijkheden van feitelijk onderzoek. Ook wordt een voorwaardelijk bevel tot vervolging mogelijk gemaakt (paragraaf 2.3.5.).
- In de wet wordt aangegeven dat rechters die hebben geoordeeld over het bezwaarschrift tegen de dagvaarding, niet bevoegd zijn te oordelen over de strafzaak (paragraaf 2.3.6.).
- De regelingen betreffende de schorsing van de vervolging worden deels geschrapt en deels verplaatst (paragraaf 2.3.7.).

Boek 4 Berechting

- Het grondslagstelsel – volgens hetwelk door de rechter wordt beraadslaagd en beslist op de grondslag van de tenlastelegging – blijft behouden. Wel wordt rechtsvergelijkend en ander wetenschappelijk onderzoek geëntameerd met het oog op de mogelijkheden voor een tenlastelegging in vereenvoudigde taal (paragraaf 2.4.1.).
- De regievoerende functie van de rechter (voorafgaande aan de terechtzitting) wordt versterkt. Onderzoekswensen dienen rechtstreeks aan hem te worden voorgelegd vóór de zitting. Ook komen er regelingen betreffende de regiezitting en over de schriftelijke voorbereidingsronde (paragraaf 2.4.2.).
- Er komt één criterium voor de beoordeling van getuigenverzoeken, waarbij rekening wordt gehouden met het stadium waarin het verzoek is gedaan en waardoor mede wordt bevorderd dat verzoeken tijdig worden gedaan. De rechter verkrijgt daarmee in beginsel de mogelijkheid een verzoek -gemotiveerd- af te wijzen indien redelijkerwijs kan worden gevergd dat het verzoek tot het horen van een getuige in een eerder stadium van het geding werd gedaan, maar zal dit niettemin toewijzen indien hij dit nodig acht met het oog op het belang van de waarheidsvinding en/of het belang van de verzekering van het recht van de verdachte op een eerlijk proces. Voorts is het de bedoeling dat vroegtijdig en adequaat door de justitiële autoriteiten wordt gereageerd op onderzoekswensen die tijdig worden ingediend zodat de procesdeelnemers minder lang op een beslissing hoeven te wachten (paragraaf 2.4.2.).
- In het wetboek wordt een grondslag opgenomen voor een regeling met betrekking tot het maken van een audio-opname van (onderdelen van) de terechtzitting in verband met de vaststelling van het proces-verbaal van de terechtzitting en de mogelijkheid voor de verdediging deze opname nadien uit te luisteren (paragraaf 2.4.3.).
- Er komt een wettelijke regeling betreffende het gebruik van audiovisuele reconstructies ter terechtzitting. Inhoud van deze regeling zal zijn dat een procespartij tijdig melding dient te doen van het voornemen om een audiovisuele reconstructie te presenteren. Ook wordt het mogelijk verzoeken in te dienen ter aanvulling van de reconstructie, bijvoorbeeld tot het verwerken van een alternatief scenario in de reconstructie (paragraaf. 2.4.3.).
- Net als in de huidige bewijsregeling worden de toegelaten bewijsmiddelen in de wet opgesomd. Er komt een regeling voor het gebruik van beeld- en geluidopnamen voor het bewijs via de eigen waarneming van de rechter. Ook zal worden vastgelegd dat rapportages die uitgebracht zijn ter voorlichting aan de rechter over de persoon van de verdachte (zoals vroeghulprapporten) niet kunnen worden gebruikt voor het bewijs. Voorts zal, in verband met het gebruik van *de auditu*-verklaringen en het gebruik van verklaringen van medeverdachten, de wettelijke regeling in overeenstemming worden gebracht met de (vaste) jurisprudentie en de wijze waarop deze regeling in het geldende recht wordt toegepast (paragraaf 2.4.4.).
- De bestaande rechtspraak over de voeging ad informandum wordt gecodificeerd. Het wordt daarnaast mogelijk om ten aanzien van ad informandum gevoegde feiten de onttrekking aan het verkeer te gelasten (paragraaf 2.4.5.).
- Het bestaande fijnmazige systeem van opeengestapelde motiveringsverplichtingen wordt vereenvoudigd, met behoud van de hoge eisen die aan de motivering van rechterlijke uitspraken moeten worden gesteld (paragraaf 2.4.5). Er komt een wettelijke regeling die het onder omstandigheden mogelijk maakt de uitspraaktermijn te verlengen (paragraaf 2.4.5.).

Boek 5 Rechtsmiddelen
- Intrekking van het hoger beroep wordt alleen mogelijk tot een bepaalde termijn vóór de terechtzitting (paragraaf 2.5.1.).
- Het voortbouwende karakter van het hoger beroep wordt aangescherpt, met de introductie van een specifiek beslismodel in die fase. Grieven dienen daarbij in een eerder stadium ingediend te worden. De rechterlijke motiveringseisen worden verzwaard voor zover bezwaren zijn aangevoerd tegen het vonnis (paragraaf 2.5.2.).
- Ik overweeg de mogelijkheden van partieel appel te vergroten (paragraaf 2.5.2.).
- In aansluiting op de algemene regeling betreffende getuigenverzoeken geldt in de fase van het hoger beroep dat wordt gestimuleerd dat getuigenverzoeken al in een zo vroeg mogelijk stadium van de procedure worden gedaan (paragraaf 2.5.2.).
- In de cassatiefase worden de positie van het slachtoffer en van de wettelijke vertegenwoordigers van ‘veertienminners’ versterkt (paragraaf 2.5.3.).

Boek 6 Bijzondere procedures
- Het jeugdprocesrecht wordt op onderdelen aangepast. Dit geldt bij de positie van ouders van jeugdigen (paragraaf 2.6.2.).
- In verband met het adolescentenstrafrecht worden in bepaalde gevallen procedurele rechten die gelden voor jeugdigen ook aan jongvolwassenen toegekend (paragraaf 2.6.2.).
- Bepalingen uit het materiële jeugdstrafrecht, opgenomen in titel VIIIA van Boek I van het Wetboek van Strafrecht, die sterke processuele trekken vertonen, zullen bij de modernisering in het wetboek worden ondergebracht. Dit geldt bijvoorbeeld voor de strafonderbreking bij jeugddetentie en de strafbeschikking voor jeugdigen (paragraaf 2.6.2.).

- De regelingen betreffende personen met psychische stoornis of verstandelijke beperking worden vereenvoudigd en gestroomlijnd. Bezien wordt of ook meer ingrijpende wijzigingen noodzakelijk of gewenst zijn (paragraaf 2.6.3.).
- De mogelijkheid wordt verruimd om een schikking aan te gaan in het kader van de ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel. Ook zal het strafrechtelijk financieel onderzoek niet meer als afzonderlijk onderzoekskader terugkeren (paragraaf 2.6.4.).
- In samenspraak met de praktijk zal worden bekeken in hoeverre de huidige regeling betreffende de wraking en verschoning aanpassing behoeft (paragraaf 2.6.5.).
- De beklagtitel, die onder meer ziet op de beklagprocedure na inbeslagneming of het vorderen van gegevens, wordt geherstructureerd (paragraaf 2.6.6.).
- Er komt een eenvormige algemene regeling betreffende de vergoeding van kosten en schade in verband met strafvorderlijk overheidsoptreden (paragraaf 2.6.7.).

Boeken 7 en 8
Boek 7 heeft betrekking op de internationale samenwerking in strafzaken. Een kort overzicht van de voornaamste wijzigingsvoorstellen is opgenomen in paragraaf 2.7. Boek 8 betreft de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Kamerstukken II 2014/15, 34 086) voorziet in een gestroomlijnde en gemoderniseerde regeling hiervan. In paragraaf 2.8. wordt een korte beschrijving hiervan gegeven.

2. Schets van de belangrijkste wijzigingen van de verschillende boeken

2.1. Boek 1: Algemene bepalingen en institutioneel kader

De hoofdstukindeling van dit boek ziet er als volgt uit:
1. Algemene bepalingen
2. Relatieve competentie van de rechtbanken
3. Positie van het openbaar ministerie (OM) en opsporingsambtenaren
4. Rechter-commissaris en raadkamer
5. De verdachte
6. De raadsman
7. Het slachtoffer
8. De getuige
9. De deskundige
10. De processtukken
11. De kennisgeving van gerechtelijke mededelingen aan de verdachte en andere procesdeelnemers.

2.1.1. Algemene bepalingen

Hoofdstuk 1
Artikel 1: Strafvordering heeft alleen plaats op de wijze bij de wet voorzien. Dat blijft als fundament van het wetboek ongewijzigd. De betekenis van dit artikel kan moeilijk worden overschat. Het beginsel beoogt de rechtszekerheid te bevorderen en is onmiddellijk verbonden met het uitgangspunt van de rechtsstaat dat het recht de burger bescherming moet bieden tegen willekeur van de overheid. Zo fungeert de wet als waarborg voor de burger, maar eveneens en tegelijkertijd bevat zij voor de overheid de bevoegdheidsgrondslag voor strafvorderlijk optreden.[26] Het bevat de strafvorderlijke pendant van het legaliteitsbeginsel. Zoals in paragraaf 3.5. van het eerste deel van mijn brief gezegd is, is de boodschap daarvan dat de grondslag voor de uitoefening van bevoegdheden in een formele wet moet worden neergelegd en dat alleen uitwerking daarvan in een algemene maatregel van bestuur mogelijk is.[27]
Het ligt voor de hand dat na de bovengenoemde bepaling over het legaliteitsbeginsel (artikel 1) enkele definitiebepalingen zullen volgen; het gaat dan om begripsbeschrijvingen als die van opsporing en van rechterlijke beslissingen en om een herschikking van de bepalingen die nu in de betekenistitel zijn opgenomen (artikelen 127 tot en met 138d).

Hoofdstukken 2 en 3
De hoofdstukken 2 en 3 zijn gewijd aan het institutionele kader van de strafvordering. In hoofdstuk 2

---

[26] C.P.M. Cleiren, aant. bij artikel 1, in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns en M.J.M. Verpalen (red.), Tekst & Commentaar Strafvordering, Deventer: Kluwer 2013.
[27] A.L. Melai, *Het dominante Wetboek van Strafvordering,* in: *Polariteit en tegenspraak, Een selectie uit het werk van A.L. Me*lai, Arnhem: Gouda Quint 1992. blz. 215–218; G.J.M. Corstens, *De wet als bron van* strafprocesrecht, in: Ch.J. Enschedé e.a. (red.), *Naar eer en geweten: Liber Amicorum J. Remmlink*, Arnhem: Gouda Quint 1987, blz. 93 e.v.; P.A.M. Mevis, *Constitutioneel straf-recht*, Deventer: Gouda Quint 1998; K. Rozemond, *Strafvorderlijke rechtsvinding*, dissertatie, Deventer: Gouda Quint 1998; M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, Afronding en verantwoording. Algemeen deel, in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Afronding en verantwoording*, eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Deventer: Kluwer 2004, blz. 8–77, i.h.b. blz. 37 en 38.

zal de regeling van de relatieve bevoegdheid van de rechtbank tot kennisneming naar verwachting ongewijzigd blijven. In hoofdstuk 3 komt de positie van de officier van justitie en opsporingsambtenaren aan de orde. Daartoe zal worden aangesloten bij bestaande bepalingen uit het Tweede Boek. Wel is het gewenst dat bepaalde aspecten van het institutionele kader worden verduidelijkt.

De organisatie van het OM en van de opsporing wordt in het algemeen beheerst door organieke wetgeving (de Wet op de rechterlijke organisatie, de Politiewet 2012 en de Wet op de bijzondere opsporingsdiensten). Daaruit blijkt dat het OM het gezag heeft over de opsporing door de politie en andere opsporingsinstanties en dat de vervolging exclusief is opgedragen aan het OM. Dat betekent dat een aantal elementen die de positie van het OM bepalen niet direct terug te vinden zijn in het wetboek. Dit ligt weliswaar voor de hand omdat het wetboek primair bedoeld is als een beschrijving van het proces van opsporing, vervolging, berechting en tenuitvoerlegging. Niettemin is er aanleiding om sommige elementen anders te accentueren en daarom in het wetboek zelf, een plaats te geven. Over de onderdelen van de elementen die ten aanzien van de positie van het OM in het wetboek aanvulling behoeven, zal ik nauw overleg met het College van procureurs-generaal voeren waarbij ook het advies van het OM met betrekking tot de contourennota wordt betrokken. Ik stel voorop dat ik vooralsnog geen wijzigingen beoog in de verhouding van de officier van justitie tot de rechter, daaronder begrepen de rechter-commissaris. Ik zie evenmin reden om fundamentele wijzigingen voor te stellen in de positie van het OM ten opzichte van de opsporingsdiensten.
In het strafvorderingsbeleid zijn wijzigingen gekomen die slechts ten dele in het wetboek worden gereflecteerd. Ik zie aanleiding om te onderzoeken of in het wetboek een nadere uitwerking kan worden opgenomen van de bijzondere verantwoordelijkheid die het College van procureurs-generaal heeft voor het toezicht op de richtige opsporing en vervolging. Daarbij beschouw ik de 'poortwachtersfunctie' van het OM (bereikt een zaak de rechter en, zo ja, op welke wijze?) als een wezenlijk onderdeel van de positie van het OM. Voorts is er reden voor een terminologische verheldering, waar in het wetboek de termen officier van justitie en OM door elkaar worden gebruikt.

2.1.2. De raadkamer en de rechter-commissaris

In hoofdstuk 4 zullen – via een afzonderlijk wetsvoorstel – bepalingen worden ondergebracht betreffende de raadkamer en de rechter-commissaris. Het gaat hier om de taakomschrijving en enkele organisatorische bepalingen betreffende de ondersteuning en de werkwijze van de rechter-commissaris alsmede de algemene regels met betrekking tot de raadkamerprocedure. Op hun onderscheiden posities mede bezien tegen de achtergrond van de verhouding tussen het voorbereidend onderzoek en het eindonderzoek, wordt hieronder ingegaan. Ook wordt gestreefd naar een verbetering van de aansluiting tussen voorbereidend onderzoek en eindonderzoek met het oog op vermindering van het aantal pro-forma behandelingen. Dit voornemen wordt hieronder nader uitgewerkt.

Beschrijving taak rechter-commissaris in Boek 1
Met de invoering van de Wet versterking positie rechter-commissaris en de afschaffing van het gerechtelijk vooronderzoek is de rol van de rechter-commissaris gewijzigd. De rechter-commissaris is belast met de uitoefening van in de wet omschreven toezichthoudende bevoegdheden met betrekking tot het opsporingsonderzoek (artikel 170, tweede lid). Deze taakomschrijving alsmede enkele organisatorische bepalingen betreffende de ondersteuning en de werkwijze van de rechter-commissaris krijgen een plaats in Boek 1, waarin algemene bepalingen en het institutionele kader van het strafproces worden opgenomen. De rechter-commissaris heeft tot taak toezicht te houden op de rechtmatigheid van inzet van bepaalde ingrijpende opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen, op de voortgang en op de evenwichtigheid van het onderzoek en volledigheid van het voorbereidend onderzoek (ook geschilbeslechting betreffende onderzoekswensen).

Als geschilbeslechter neemt de rechter-commissaris enige taken over van de raadkamer. Dit biedt voordelen omdat de rechter-commissaris sneller kan worden ingezet, kennis heeft van de gang van zaken in de opsporingspraktijk en in voorkomende gevallen stukken kan inzien ter voorbereiding op zijn beslissing. In dit hoofdstuk wordt ook de rol van de rechter-commissaris en de procedure bij geschilbeslechting opgenomen. Deze regeling, waarin in ieder geval regels worden opgenomen over het horen van betrokkenen en vorm en inhoud van de beslissing, dient aan te sluiten bij de nieuwe regeling voor de raadkamer.

De nieuwe ordening van bevoegdheden van de rechter-commissaris biedt verder de gelegenheid te komen tot verbetering van de voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting en een verdere versterking in dat verband van de regiefunctie van de rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek. Daarbij kan worden voortgebouwd op de structuur en de bevoegdheden die de Wet versterking positie rechter-commissaris en de Wet herziening regels processtukken hebben gebracht in de regeling van het voorbereidend onderzoek, in het bijzonder het instrument van de regiebijeen-

komst (artikel 185) en enkele regie-ondersteunende bevoegdheden (zoals de artikelen 180, derde lid, 181-183 en 238, tweede lid).

Aangezien een belangrijk deel van de getuigenverhoren niet door de zittingsrechter wordt afgenomen maar door de rechter-commissaris, zal ik de voorschriften betreffende dit verhoor nader bezien. Ik onderzoek de mogelijkheden om het onderzoek dat de rechter-commissaris verricht zo in te richten dat de verdachte, vaker dan thans het geval is, bij verhoren van getuigen aanwezig kan zijn. Ook overweeg ik te bepalen dat de rechter-commissaris altijd, dus niet alleen in de gevallen genoemd in artikel 216, de getuige beëdigt of aanmaant.
Op grond van artikel 177 Sv kan de rechter-commissaris, zo veel mogelijk door tussenkomst van de officier van justitie, in het belang van het onderzoek nasporingen opdragen en bevelen geven aan opsporingsambtenaren. Op grond van deze bepaling draagt soms de rechter-commissaris de politie of een bijzondere opsporingsdienst op om, gelet op een grotere expertise of onderzoekscapaciteit, namens hem verdachten en getuigen te horen op een door de opsporingsdienst aan te geven tijd en plaats. In zijn advies heeft het Platform BOD-en gewezen op het probleem dat in de praktijk onduidelijkheid bestaat over de vraag in hoeverre de rechten en plichten die gelden tijdens een verhoor bij de rechter-commissaris, in dat geval ook gelden, hetgeen leidt tot terughoudendheid om te verklaren bij op zichzelf bereidwillige getuigen. Ik onderken dit probleem en overweeg in het nieuwe wetboek in aanvulling op het huidige artikel 177 de rechter-commissaris de mogelijkheid te geven het verhoor onder zijn verantwoordelijkheid te doen uitvoeren door opsporingsambtenaren. Bij een dergelijk verhoor gelden dan de rechten en plichten die ook gelden tijdens een verhoor door de rechter-commissaris, zoals de door het OM voorgestane verschijningsplicht en een verklaringsplicht en het recht van de officier van justitie en de verdediging om bij het verhoor aanwezig te zijn en ook vragen te (doen) stellen. De rechter-commissaris blijft verantwoordelijk en bereikbaar en kan nadere instructies verbinden aan zijn opdracht.

Het komt nu vaak voor dat zaken bij de zittingsrechter komen waarvan het onderzoek nog niet is afgerond, waardoor zogenoemde pro-forma zittingen nodig zijn, of dat zaken door de zittingsrechter moeten worden aangehouden omdat het onderzoek niet volledig is. De daarop volgende terugwijzing naar de rechter-commissaris tot het verrichten van nadere onderzoekshandelingen (artikel 316) leidt tot nodeloze vertraging en doet afbreuk aan de kwaliteit van de rechtspleging.

Om verbetering te brengen in deze situatie wordt een aanpassing van de wettelijke regeling voorgesteld, die drie onderdelen omvat.

Verbetering van de afronding van het voorbereidend onderzoek

In de eerste plaats door te bepalen dat – indien de zaak nog niet gereed is voor berechting – de raadkamer de mogelijkheid krijgt te beslissen dat het voorbereidend onderzoek voortduurt na het verstrijken van de 90 dagen gevangenhouding. Er ontstaat aldus meer tijd voor taakuitoefening door de rechter-commissaris met betrekking tot toezicht op de voortgang, evenwichtigheid en volledigheid van het onderzoek(sdossier). In dit kader kunnen ook meerdere regiebijeenkomsten worden gehouden. Inzet van de rechter-commissaris biedt meer mogelijkheden (in de zin van toegesneden bevoegdheden en continue beschikbaarheid) voor sturing op de afronding van het voorbereidend onderzoek en het zittingsrijp maken van de zaak, dan de pro-forma rechter tot zijn beschikking heeft. De rechter-commissaris kan, indien dit voor de te nemen beslissing van belang is, een verslag in het dossier voegen waarin hij de stand van zaken betreffende het voorbereidend onderzoek aangeeft.

De overgang naar het eindonderzoek waartoe de beperking van de duur van de voorlopige hechtenis in het voorbereidend onderzoek in de huidige regeling leidt, heeft enkele positieve gevolgen voor de rechtspositie van de verdachte. Zo markeert de overgang van voorbereidend onderzoek naar (pro-forma) eindonderzoek het begin van de openbaarheid van het strafproces. Voorts kan na de overgang naar het onderzoek ter terechtzitting aan de verdachte niet langer inzage in de processtukken worden geweigerd (artikel 33). In de nieuwe regeling, waarbij de raadkamer tot voortzetting van het voorbereidend onderzoek na de 90 dagen kan besluiten, zullen deze waarborgen voor de verdediging gehandhaafd blijven. De kennisneming van processtukken zal de verdachte niet langer mogen worden onthouden en daarnaast zal na de 90-dagentermijn de toetsing van de voorlopige hechtenis door de raadkamer in het openbaar plaatsvinden. De hier aangeduide regeling zal overigens, nu deze betrekking heeft op de voorlopige hechtenis, in Boek 2 een plaats krijgen.

Een openbare raadkamer die beslist over de voorlopige hechtenis en de verlenging van het onderzoek verschilt op zichzelf niet van een pro-formabehandeling door een zittingscombinatie, zoals door de Rvdr in zijn advies wordt opgemerkt, maar maakt mogelijk dat de rechter-commissaris langer de gelegenheid heeft om door het OM gevorderd of door de verdediging verzocht onderzoek te verrichten. Zodoende wordt voorkomen dat, met het oog op het verstrijken van de 90 dagen-termijn, de regie automatisch overgaat naar de zittingsrechter. Dit is om verschillende redenen problematisch.

Allereerst kan pas op verzoeken om onderzoek worden beslist tijdens een pro-formazitting die dikwijls enige tijd later is gepland. Vervolgens moet voor de uitvoering van nader onderzoek waarop positief is beslist en dat vaak niet door de zittingsrechter zelf kan worden gedaan het dossier weer aan het kabinet RC worden overgedragen. Deze stagnatie wordt voorkomen door de beslissing over voortzetting of afronding van het voorbereidend onderzoek los te koppelen van de periodieke toetsing van de voorlopige hechtenis. Alleen duidelijk maken wie op enig moment de regie heeft over de voorbereiding van de inhoudelijke zitting lost deze stagnatie niet op, zoals de Rvdr suggereert. Het huidige artikel 238, zo blijkt ook uit een recente uitspraak van de Hoge Raad[28], biedt duidelijkheid over de vraag wie op welk moment de regie heeft. Het artikel leidt niettemin tot een als hinderlijk ervaren oponthoud. Op artikel 238 en de wenselijkheid om deze regeling met betrekking tot de afronding van het voorbereidend onderzoek door de rechter-commissaris in het geheel van wijzigingen te betrekken, ga ik hierna nog in.

Versterking regiefunctie van de rechter-commissaris

In de tweede plaats worden de mogelijkheden van de rechter-commissaris om regie te voeren in verband met onderzoekswensen vergroot. Ter bevordering van de effectiviteit van de regiebijeenkomst is van belang dat deze modaliteit waarin over de stand van zaken van het onderzoek en de wensen van de officier van justitie en de verdediging in dezen kan worden overlegd, van nadere (procedurele) regels wordt voorzien. In zijn advies heeft het OM geopperd de regeling omtrent de regie-bijeenkomst zodanig vorm te geven dat deze een verplicht karakter krijgt met de mogelijkheid voor de rechter-commissaris om, in overeenstemming met partijen, van de bijeenkomst af te zien. Ik begrijp en onderschrijf de gedachte achter dit advies aldus dat het nuttig is op enig moment uitdrukkelijk te bezien of de zaak in voldoende mate is voorbereid alvorens over te gaan tot dagvaarding en aanbrengen van de zaak ter terechtzitting of dat nog nader onderzoek aangewezen is. Deze notie wordt onder ogen gezien en zal worden uitgewerkt in de wetsvoorstellen. Het optreden van de rechter-commissaris kan aan kracht winnen door te voorzien in een nieuw criterium voor de beoordeling van getuigenverzoeken, waarin de fase waarin het verzoek is gedaan kan worden meegewogen. Aldus kan bij de beoordeling van een verzoek in de fase van het onderzoek ter terechtzitting het feit dat OM of verdediging geen gebruik hebben gemaakt van onderzoeksmogelijkheden (van de rechter-commissaris) die in het voorbereidend onderzoek ter beschikking stonden, consequenties hebben. Een dergelijke strengere toetsing zou – ondersteund door een wettelijke regeling – door de zittingsrechter moeten kunnen worden toegepast indien hij dit aangewezen acht ten aanzien van onderzoekswensen (zoals het benoemen van een deskundige of het horen van getuigen), waarvan niet valt in te zien waarom deze niet eerder in het voorbereidend onderzoek zijn gedaan. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 2.4.2.

Betere afstemming tussen rechter-commissaris en zittingsrechter

In de derde plaats kan de voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting worden verbeterd door meer verband aan te brengen tussen de werkzaamheden van de rechter-commissaris en de wensen van de zittingsrechter. Er kan worden voorzien in een wettelijke bepaling die afstemming over de regievoering tussen de rechter-commissaris en de zittingsrechter op een voor procesdeelnemers transparante wijze mogelijk maakt. Ook kan hieraan bijdragen het in een zo vroeg mogelijk stadium aanwijzen van een zittingscombinatie, of in ieder geval een voorzitter voor de berechting, die vanaf dat moment ook reeds in het voorbereidend onderzoek kan acteren in raadkamer. Die raadkamer kan de verlenging van de voorlopige hechtenis op zich nemen, evenals het beslissen op beroep-/bezwaarschriften tegen handelingen van de rechter-commissaris. Overigens zal een dergelijke werkwijze (vroegtijdig aangewezen zittingscombinatie fungeert ook als raadkamer) in praktisch opzicht niet altijd te realiseren zijn.
Verder wordt aangegeven hoe de posities van de rechter-commissaris en de zittingsrechter zich tot elkaar verhouden voor zover het gaat om regievoering (in verband met onderzoekswensen) en het (doen) uitvoeren van onderzoek. In dit verband vraagt ook het huidige artikel 238 om heroverweging. Door de NOvA is hiervoor aandacht gevraagd. Zoals recent door de Hoge Raad is bevestigd, brengt dit artikel met zich dat de rechter-commissaris na de kennisgeving van de officier van justitie dat tot dagvaarding zal worden overgegaan weliswaar bevoegd is tot voortzetting van door hem reeds geëntameerd en noodzakelijk geacht onderzoek zolang het onderzoek ter terechtzitting nog niet is aangevangen, maar dat op nieuwe (aanvullende) onderzoekswensen door hem niet meer kan worden beslist. Tegen afwijzing van verzoeken tot onderzoek na het uitbrengen van de (kennisgeving tot) dagvaarding staat voor verdachte ook geen bezwaarschrift open op grond van artikel 183, derde lid, en voor de officier van justitie geen hoger beroep op grond van artikel 446, eerste lid Sv.[29]

[28] HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:505.
[29] HR 3 maart 2015, ECLI:NL:HR:2015:505

Bij zaken waarbij een rechter-commissaris betrokken is, zal doorgaans de rechter-commissaris de zaak zoveel mogelijk zittingsrijp maken. Ik overweeg hierop een uitzondering te maken voor gevallen waarin de beoogd zittingsvoorzitter in overleg met de rechter-commissaris de regie overneemt. Dit laat onverlet dat de wet volstrekt helder dient te maken welke rechter op welk moment eindverantwoordelijk is en dus in beginsel de regie heeft.

In zaken waarin geen rechter-commissaris is betrokken (dit zijn vaak de zaken waarin geen sprake is van een voorlopig gehechte verdachte), kunnen wettelijke instrumenten aan de zittingsrechter de mogelijkheid bieden tot een goede voorbereiding van de inhoudelijke zitting door al vóór de zitting (of tussen zittingen in) regie te voeren (in verband met onderzoekswensen). Inventarisatie van hetgeen nog nodig is om de zaak adequaat inhoudelijk te behandelen door de voorzitter voorafgaand aan de dagvaarding dan wel appointering van de zaak kan daartoe de ruimte bieden. Ook zou de voorzitter de bevoegdheid kunnen krijgen om te beslissen op verzoeken tot nader onderzoek. Zie over deze voorstellen nader paragraaf 2.4.2.

Raadkamerprocedures

De afgelopen decennia is de positie die de raadkamer van de rechtbank in ons strafproces inneemt in meerdere opzichten veranderd. Nam de raadkamer van oudsher een centrale positie in als toezichthouder op het vooronderzoek met de rechter-commissaris als vooruitgeschoven post vanuit (en onder toezicht van) de raadkamer, vanaf 1926 kwam de nadruk te liggen op een uitgebreide regeling van opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen, waarover de raadkamer besliste (bijvoorbeeld met betrekking tot de gevangenneming/gevangenhouding) of verlof verleende (bijvoorbeeld tot het doen van huiszoeking). Een voorname taak van de raadkamer was en bleef de functie van beroepsrechter tegen beschikkingen van de rechter-commissaris of beslissingen van de officier van justitie, waartoe de uniforme procedureregeling voor bevoegdheidsuitoefening door de raadkamer in de artikelen 21 tot en met 25 Sv. dient.
In de loop der tijd is een aantal taken en bevoegdheden van de raadkamer komen te vervallen; van andere is de praktische betekenis gewijzigd. In 1994 werd voorts onder invloed van de Straatsburgse jurisprudentie inzake art. 6 EVRM de beslotenheid van de raadkamerprocedure doorbroken en werd een aantal daarvoor in aanmerking komende raadkamerprocedures openbaar. In verband hiermee werd de algemene raadkamerprocedure (art. 21-25 Sv) op een aantal punten aangepast. Ook werd de mogelijkheid van enkelvoudige samenstelling van de raadkamer geïntroduceerd. Daarbij is het andere rechterlijke orgaan in het vooronderzoek – de rechter-commissaris – als gevolg van een gedaantewisseling van ‘onderzoeksrechter’ naar ‘rechter in het vooronderzoek’ in taakuitoefening dichterbij de raadkamer komen te staan. Inmiddels zijn ook veel beslissingen die in het kader van de tenuitvoerlegging moeten worden genomen opgedragen aan de raadkamer.
Deze verschuiving in taken geeft aanleiding om in het kader van het VPS-programma de plaats van de raadkamer als orgaan, haar taken en bevoegdheden, alsmede de procedureregels, opnieuw te bezien. Een aanzet hiertoe is eerder gegeven in het kader van het onderzoeksproject Strafvordering 2001.

De raadkamer zal, als bijzondere zittingsrechter, ook in de structuur van het nieuwe wetboek een nuttige rol vervullen. Het betreft een veel gebruikte procedure waarbij in ruim de helft van de gevallen een onderzoek op een openbare terechtzitting plaatsvindt en in bijna de helft van de gevallen een onderzoek op een besloten terechtzitting. Feitelijk fungeert de raadkamer als beslisser in alle zaken die niet aan de rechter in het eindonderzoek op de terechtzitting of aan de rechter-commissaris zijn opgedragen.
Kijkend naar de aard van de kwesties die ter beoordeling voorliggen, gaat het om aangelegenheden die zich in het voorbereidend onderzoek voordoen ten aanzien waarvan een rechterlijke beslissing of toetsing gewenst is en voorts om van de hoofdzaak afgeleide of daaraan verwante aangelegenheden. De raadkamer biedt een vlotte tussentijdse voorziening voor kwesties waarin de RC niet kan worden ingezet (bijvoorbeeld omdat diens beslissing ter toetsing voorligt), maar waarmee ook niet het onderzoek op de terechtzitting van de strafzaak ten gronde kan of moet worden belast. De terechtzitting zou zich kunnen of moeten concentreren op beantwoording van de vragen uit artikel 348 en 350 Sv, namelijk de vaststelling van bewijs en schuld aan het strafbare feit en de straf die daarop al dan niet moet volgen. Een raadkamerprocedure fungeert als een (relatief) snelle voorziening voor tussentijdse procedurele beslissingen, welke juist soepel kan functioneren met een aangepast geheel van procedurele waarborgen die niet dezelfde omvang behoeven te hebben als tijdens het eindonderzoek. Of waarin juist specifieke, afwijkende procedurele bepalingen van toepassing kunnen zijn (bijvoorbeeld met betrekking tot ‘verkorte procedures’: een schriftelijke afdoening zonder nader onderzoek in daarvoor in aanmerking komende gevallen). Gecombineerd met het gegeven dat voor diverse raadkamerprocedures ook in de toekomst beslotenheid gewenst is en dat in veel gevallen een alleensprekende rechter kan optreden, lijkt het verstandig te blijven voorzien in een algemene raadkamerprocedure.

Hiervoor is aangegeven dat de inzet van de rechter-commissaris als geschilbeslechter tussen OM en verdediging voordelen biedt. Er zijn echter redenen waarom bepaalde geschilbeslechting aan de

raadkamer moet worden opgedragen. In de eerste plaats zijn er situaties waarin beroep wordt aangetekend tegen een beslissing van de rechter-commissaris, bijvoorbeeld indien sprake is van (het onthouden van) een machtiging tot toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden, beslissingen betreffende beperkingen, de afwijzing van verzoeken in het kader van onderzoek op grond van 182-183 Sv. In de tweede plaats zijn er beslissingen aanwijsbaar die van dermate zwaar gewicht zijn wat betreft hun gevolgen voor betrokkenen en de samenleving, dat beoordeling door een rechterlijk college wenselijk is, zoals beslissingen over langdurige vrijheidsbeneming (gevangenhouding/ gevangenneming, gijzeling) of bepaalde beslissingen die een definitief einde van de zaak kunnen inhouden.

Ik streef ernaar de algemene regeling van de raadkamerprocedure zodanig flexibel in te richten dat deze toepasselijk kan zijn voor de meeste raadkamerkwesties.
Uitzonderingen op de algemene regels zullen, indien nodig, bij de desbetreffende raadkamerprocedure elders in het wetboek worden vermeld. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de regeling van het beklag tegen inbeslagneming. Bij de vormgeving van de raadkamerprocedure wordt overigens zoveel mogelijk aangesloten bij de adviezen uit Strafvordering 2001, en dan met name het hanteren van de hoofdregel dat de raadkamer een openbare behandeling kent, tenzij... en het behoud van de hoofdregel van meervoudige behandeling met de mogelijkheid van enkelvoudige behandeling wanneer daartoe aanleiding is,
Bezien zal worden of het begrip 'beschikkingen' achterwege kan blijven in het nieuwe wetboek en in hoeverre de huidige regeling van rechtsmiddelen tegen beschikkingen (artikelen 445 en 446) aanpassing behoeft. Deze is, nu daarop her en der uitzonderingen worden gemaakt, bepaald onoverzichtelijk, terwijl in dat verband de ongelijke positie van OM en verdachte aandacht verdient. Niet in alle gevallen is goed navolgbaar waarom aan het OM wel een rechtsmiddel is toegekend en aan de verdachte niet. Eveneens is gebleken dat het OM in sommige gevallen geen rechtsmiddel heeft indien een verzoek van de verdachte is toegewezen.

2.1.3. De verdachte en de raadsman

In de hoofdstukken 5 en 6 zullen de bepalingen neerslaan over de verdachte en zijn raadsman die nu in de titels II en III van het Eerste Boek zijn opgenomen. Het gaat om een herschikking van de bestaande bepalingen uit het wetboek zoals deze zullen komen te luiden na aanvaarding en inwerkingtreding van een tweetal wetsvoorstellen die buiten het verband van de modernisering van het wetboek hun beslag zullen krijgen. Het betreft ten eerste het wetsvoorstel tot implementatie van de EU-richtlijn betreffende het recht van een verdachte op toegang tot een raadsman, met als belangrijkste element het recht van de verdachte om tijdens het verhoor door opsporingsambtenaren door een raadsman te worden bijgestaan (verhoorbijstand). Dat wetsvoorstel strekt tevens voor een belangrijk deel tot codificatie van het bestaande beleid volgens hetwelk de aangehouden verdachte het recht heeft om voorafgaand aan het verhoor een raadsman te consulteren (consultatiebijstand). Het tweede wetsvoorstel heeft tot doel deze ingrijpende wijzigingen beter in de bestaande structuur van het huidige wetboek in te passen.
Samen met de bepalingen over het recht op vertolking en vertaling en het recht op informatie over de strafprocedure – beide voortvloeiend uit de implementatie van de desbetreffende EU-richtlijnen en reeds in het wetboek ingevoerd – gaat het om omvangrijke inhoudelijke wijzigingen in de titels over de raadsman en de verdachte in het bestaande wetboek. Het voornemen is deze gewijzigde bepalingen – in herschikte, maar inhoudelijk ongewijzigde vorm – naar het nieuwe wetboek over te hevelen.
Opmerking verdient dat door de implementatie van de EU-richtlijn betreffende het recht op toegang tot een raadsman een situatie zal ontstaan die een belangrijke stap is in verbetering van de rechtsbescherming van de verdachte in de eerste fase van de procedure. Door het opnemen in de wet van de mogelijkheid van (consultatiebijstand en) verhoorbijstand zal het voorbereidend onderzoek een meer contradictoir karakter krijgen. De verdachte kan zo in een eerder stadium, voorzien van rechtsbijstand, zijn proceshouding beter gefundeerd bepalen. Ook aan de bepalingen van het hierboven als tweede aangeduide wetsvoorstel waarin een normering van het verhoor is opgenomen, kan de verdachte een versterking van zijn rechtspositie ontlenen, omdat hij juist in de eerste fase van het voorbereidend onderzoek invloed kan uitoefenen op de weergave van zijn verklaring in het proces-verbaal. De nieuwe bepalingen zullen onmiskenbaar doorwerken in de opvolgende fasen van het strafproces waar het steeds gaat om interactie en wisselwerking tussen de verschillende actoren.

2.1.4. Het slachtoffer

Slachtoffers hebben de afgelopen jaren een sterkere positie in het strafprocesrecht gekregen. Deze ontwikkeling is nog niet afgerond, want er zijn nog twee wetswijzigingen in procedure. Het betreft hier het wetsvoorstel dat tot doel heeft het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden verder uit te

breiden[30] en het wetsvoorstel dat strekt tot implementatie van de richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten (richtlijn nr. 2012/29/EU).
In het advies van Slachtofferhulp Nederland (SHN) wordt aandacht gevraagd voor eerder gedane toezeggingen om te bezien of er een aanvullende regeling voor de positie van het slachtoffer in het vooronderzoek moest komen. Zij doet voor een dergelijke regeling enkele verstrekkende voorstellen.
In de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel inzake de aanvulling en uitbreiding van het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden (Kamerstukken II 2014/15, 34 082, nr. 6) heb ik meegedeeld dat te verwachten is dat de implementatie van de hiervoor genoemde EU-richtlijn voor de uitvoerende organen nog een forse belasting zal vormen. Zij noodzaakt immers tot relatief grote aanpassingen in de bestaande werkwijze van vooral politie en OM. Tegen deze achtergrond acht ik het niet raadzaam om van deze organen te vragen in aansluiting daarop weer rekening te houden met nieuwe omvangrijke wijzigingen.
Ik wijs op de thans reeds in de contourennota opgenomen verbeteringen, waarover de Federatie Nabestaanden Geweldslachtoffers zich positief heeft uitgesproken. De opmerkingen van SHN over de regeling van het beklag over het niet (verder) vervolgen en de invoering van een beklagtermijn (paragraaf 2.3.5.) zal ik bij de uitwerking van het wetsvoorstel bezien. Datzelfde geldt voor de suggesties van SHN voor de positie van het slachtoffer, indien hij zich als benadeelde partij heeft gevoegd in het strafproces. Voorstel is nu dat het slachtoffer de mogelijkheid krijgt zelfstandig hoger beroep in te stellen tegen beslissingen over zijn vordering bij de strafkamer van het hof dan wel (indien het hof al over de vordering heeft beslist) cassatie in te stellen bij de strafkamer van de Hoge Raad (paragraaf 2.5.3.).

2.1.5. De getuige en het verschoningsrecht

De getuige

Nieuw in het wetboek is hoofdstuk 8 over de getuige, waarvoor een afzonderlijk wetsvoorstel wordt voorbereid. Hoewel de verklaringen van getuigen in vrijwel alle strafzaken een belangrijke rol spelen, is de positie van de getuige op dit moment verspreid en niet erg uitvoerig genormeerd in het wetboek. Er is geen afzonderlijke titel die ziet op de rechten en verplichtingen van de getuige. Voor de verdachte, het slachtoffer en de deskundige is dit anders. In plaats van één overzichtelijke regeling van de procespositie van de getuige, zijn nu verspreid over het wetboek bepalingen opgenomen over deze procesdeelnemer. Er wordt voorzien in een uitgewerkte regeling voor de getuige waarin diens rechten en diens verplichtingen aan bod komen. Daarbij worden eveneens voorstellen gedaan voor het normeren van het verhoor van de getuige door een opsporingsambtenaar waarbij ik oog heb voor de belangen van de getuige, de waarheidsvinding en een efficiënte opsporing. Voor een nadere normering in een afzonderlijk hoofdstuk vormen diverse ontwikkelingen de aanleiding.

De eerste ontwikkeling betreft de erkenning van de zelfstandige belangen van de getuige. Lange tijd werd de getuige beschouwd als louter 'instrumenteel' voor de waarheidsvinding. Mede onder invloed van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) over de artikelen 2 (recht op leven), 5 (recht op vrijheid en veiligheid) en 8 (recht op bescherming privéleven) van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), is in de laatste jaren meer aandacht ontstaan voor de eigen belangen van de getuige. De eerdere wetswijzigingen tot beperking van ondervragingsrecht van de verdachte en de verruiming van de mogelijkheden om af te zien van het oproepen van getuigen ter zitting, moeten tegen deze achtergrond worden bezien. De aandacht voor de zelfstandige belangen vormt thans aanleiding om in het nieuwe wetboek te voorzien in een afzonderlijk hoofdstuk over de getuige, waarin (meer) aandacht wordt besteed aan de rechten van de getuige en waarin de plichten van de getuige ook worden bezien tegen de achtergrond van diens eigen belangen. Dit betreft ook enkele belangrijke verplichtingen van deze procesdeelnemer. In het bijzonder gaat het om de verschijningsplicht en de plicht naar waarheid te verklaren. Deze plichten strekken zich in het voorstel slechts uit tot het verhoor door de rechter(-commissaris). De Politie en het OM hebben in hun adviezen in overweging gegeven te onderzoeken of deze verschijningsplicht ook toepassing kan vinden in de fase van het politieonderzoek. De Politie geeft aan dat hieraan mogelijk ook bezwaren zijn verbonden, maar zou graag zien dat hieraan nadere beschouwingen worden gewijd. Het OM geeft aan dat, indien er wordt overgegaan tot de invoering van een verschijningsplicht, daarbij ook een voor de praktijk goed werkbare procedure moet worden opgesteld. Deze suggesties van het OM en de Politie zullen worden meegenomen bij de vormgeving van het wetsvoorstel. Ook de dwangmiddelen die kunnen worden ingezet als de getuige niet aan zijn plichten voldoet (bevel medebrenging, gijzeling) en de voorwaarden waaronder deze dwangmiddelen kunnen worden toegepast, zullen in het hoofdstuk over de getuige beschrijving vinden. Daarnaast worden belangrijke waarborgen voor de getuige in het hoofdstuk opgenomen. In het bijzonder wordt

[30] Zie *Kamerstukken II* 2014/15, 34 082, nrs. 1-2.

gedoeld op de plicht voor de verhorende autoriteiten om de getuigen te informeren over zijn rechten en verplichtingen. Ook zal het pressieverbod wettelijk verankerd worden. Het verschoningsrecht van de getuige zal in een afzonderlijk wetsvoorstel worden geregeld. Bij het opstellen van de getuigenregeling zal ik, mede in het licht van Europese en internationale ontwikkelingen, afzonderlijk aandacht besteden aan de positie van de minderjarige getuige die een bijzonder beschermenswaardige positie heeft.

Een andere belangrijke ontwikkeling betreft de zogenoemde *de auditu*-jurisprudentie. Uit de wetsgeschiedenis kan worden afgeleid dat de wetgever in 1926 een procesvoering voor ogen had waarbij getuigen in beginsel ter terechtzitting zouden worden gehoord. Het bekende *de auditu*-arrest[31] heeft echter bijgedragen aan een rechtspraktijk waarin getuigen veelal *niet* ter terechtzitting worden gehoord. In veruit de meeste gevallen neemt de rechter kennis van verklaringen van getuigen via een proces-verbaal van de opsporingsambtenaar (en soms van de rechter-commissaris), waarin deze heeft opgetekend wat hij de getuige heeft horen verklaren. Deze praktijk – waarin het politieverhoor van de getuige een grotere rol heeft dan in 1926 was voorzien – vormt aanleiding om nu een regeling te treffen voor het verhoor van de getuige door een opsporingsambtenaar. Het gaat daarbij in hoofdzaak om codificatie van bestaande jurisprudentie en de bestaande praktijk, bijvoorbeeld ten aanzien van de uitnodiging voor het verhoor en de identiteitsvaststelling. De Politie heeft in haar advies aangegeven deze codificatie een begrijpelijke ontwikkeling te vinden. Zij geeft aan voorstander te zijn van de codificatie van de bevoegdheid tot identiteitsvaststelling. Met de opmerking van de Politie dat ervoor gewaakt dient te worden dat er te veel regels worden vastgelegd over de exacte wijze waarop de opsporingsambtenaar zijn taak uitoefent, zal bij de nadere vormgeving in het wetsvoorstel rekening worden gehouden. Dit geldt evenzeer voor de vaststelling in het advies dat een getuigenverhoor in de politiefase niet alleen is gericht op bewijsgaring, maar ook op het verkrijgen van richtinggevende aanwijzingen voor het opsporingsonderzoek. Naar aanleiding van het advies van het platform BOD'en kan worden opgemerkt dat zorgvuldig bekeken zal worden welke rechten en plichten (eveneens) tijdens het politieverhoor gelden.

Een apart hoofdstuk over de getuige sluit aan bij de door mij gekozen thematische aanpak en het uitgangspunt dat de procespositie van de verschillende procesdeelnemers meer centraal wordt gesteld.

Het verschoningsrecht

Een belangrijke uitzondering op de plicht van de getuige om te verklaren is het verschoningsrecht. Het verschoningsrecht heeft eveneens betekenis bij andere vormen waarbij burgers worden geacht mee te werken aan de opsporing, zoals het voldoen aan het bevel tot uitlevering van een voorwerp ter inbeslagneming of aan een vordering tot verstrekking van gegevens. Verder werkt het verschoningsrecht van professionele geheimhouders door bij de uitoefening van bevoegdheden tot doorzoeking, inbeslagneming, vastlegging van gegevens en van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Met het verschoningsrecht wordt erkend dat in een aantal gevallen het belang dat met de geheimhouding is gediend groter is dan de waarheidsvinding. Zowel de Politie, als het platform BOD'en en het OM benadrukken in hun adviezen het belang dat moet worden gehecht aan het verschoningsrecht. Zij merken op dat geen afbreuk moet worden gedaan aan de uitgangspunten die hieraan ten grondslag liggen.
Het huidige wetboek onderscheidt vier soorten verschoningsgerechtigden: verwanten van de verdachte (artikel 217), personen die zichzelf of een verwant blootstellen aan het gevaar voor een strafrechtelijke veroordeling (artikel 219; familiaal verschoningsgerechtigden), professionele geheimhouders (artikel 218) en personen die uit hoofde van hun ambt of beroep betrokken zijn bij het verhoor van een bedreigde of afgeschermde getuige (artikelen 219a-219b).
Daarnaast bestaat in Nederland nog een incidenteel verschoningsrecht waarbij de rechter in het concrete geval een afweging maakt of bepaalde vragen van de officier van justitie of de verdediging dienen te worden beantwoord (artikelen 187b en 293).

In een afzonderlijk wetsvoorstel over het verschoningsrecht zullen in het bijzonder enkele aanpassingen worden aangebracht in het professioneel verschoningsrecht.

Professioneel verschoningsrecht

Op grond van artikel 218 komt aan getuigen die uit hoofde van hun stand, ambt of beroep een geheimhoudingsplicht hebben voor wat hen in die specifieke hoedanigheid is toevertrouwd, een verschoningsrecht toe. In de jurisprudentie is op deze grond een verschoningsrecht toegekend aan artsen, advocaten, geestelijken en notarissen (het 'klassieke kwartet' verschoningsgerechtigden).

[31] HR 20 december 1926, NJ 1927, 85.

Gebleken is dat de huidige wettelijke regeling van dit verschoningsrecht, mede daar waar het de doorzoeking en inbeslagneming bij professioneel verschoningsgerechtigden en de bijzondere opsporingsbevoegdheden betreft, de stand van zaken (in de jurisprudentie) rondom het verschoningsrecht niet meer weerspiegelt. Hierdoor is het zowel voor de opsporende en vervolgende instanties als de burger lastig een volledig beeld te krijgen van de geldende regels. In lijn met de doelstellingen van de modernisering van het wetboek om te komen tot een toekomstbestendig, voor professionals en burgers toegankelijk en in de praktijk werkbaar wetboek, zal de wettelijke regeling in lijn worden gebracht met de bestaande praktijk. Daarnaast hebben de Politie, het platform BOD'en en het OM in hun adviezen aandacht gevraagd voor een aantal door hen in de praktijk geconstateerde knelpunten. Dit heeft mij gebracht tot de volgende voorstellen ten aanzien van het professionele verschoningsrecht.

In de eerste plaats zal in de wet nader worden genormeerd aan welke geheimhouders het verschoningsrecht toekomt. Immers, het hebben van een geheimhoudingsplicht (bijvoorbeeld van ambtenaren) leidt niet zonder meer tot een verschoningsrecht ex artikel 218. Daarvoor moeten ook aanvullende voorwaarden zijn vervuld, zoals dat met het beroep of ambt een in het algemeen belang noodzakelijke hulpverleningstaak wordt behartigd. Deze en andere aanvullende voorwaarden zijn thans niet in de wet opgenomen, maar volgen uit de jurisprudentie van de Hoge Raad.[32] Naar aanleiding van de adviezen van de Politie, het platform BOD'en en het OM zal daarbij niet alleen aandacht zijn voor de beroepsgroepen die een beroep op het verschoningsrecht toekomt, maar ook aan de werkzaamheden die onder het verschoningsrecht vallen.
Daarnaast is vooral in de jurisprudentie ten aanzien van de inbeslagneming en doorzoeking erkend dat het verschoningsrecht in zeer uitzonderlijke omstandigheden kan worden doorbroken.[33] Daarmee wordt bedoeld dat in deze gevallen het belang van de waarheidsvinding alsnog prevaleert boven het belang dat met het verschoningsrecht wordt gediend. Het gaat dan bijvoorbeeld om de situatie waarin de professioneel verschoningsgerechtigde zelf verdacht wordt van een ernstig strafbaar feit. Op dit punt biedt de huidige wet – die deze uitzondering in zeer uitzonderlijke omstandigheden niet noemt – geen betrouwbaar beeld meer van de stand van zaken rond het professionele verschoningsrecht. De jurisprudentie van de Hoge Raad zal uitgangspunt zijn voor de op te stellen regeling.
Daarnaast hebben de Politie, het platform BOD'en en het OM in hun adviezen aandacht gevraagd voor de procedure om (bij discussie daarover) vast te stellen of bepaalde informatie onder het verschoningsrecht valt. Naar aanleiding van deze adviezen zal worden bekeken of een verbetering en versnelling van de huidige procedure mogelijk zijn.

Bovengenoemde wijzigingen hebben allemaal betrekking op het professionele verschoningsrecht als zodanig. In hoeverre een beroep kan worden gedaan op dit verschoningsrecht is, zoals hierboven al kort aan de orde kwam, deels afhankelijk van de reikwijdte van de geheimhoudingsplicht. De laatste tijd zijn er diverse discussies gevoerd over het afschaffen of nuanceren van geheimhoudingsplichten. Daarbij gaat het over de wetgeving die specifiek van toepassing is op de beroepsuitoefenaars of ambtsdragers of over de (interne) normen binnen die kringen. Omdat de geheimhoudingsplichten niet in het wetboek zijn geregeld, wordt dit onderwerp in dit wetgevingstraject buiten beschouwing gelaten. Wel zal, zoals hierboven reeds werd aangegeven – in lijn met de jurisprudentie van de Hoge Raad – nader worden ingekaderd in welke gevallen een geheimhoudingsplicht tot een verschoningsrecht kan leiden. Door deze nadere inkadering worden aan de praktijk handvatten geboden om te beoordelen of een beroep op het verschoningsrecht (terecht) kan worden gedaan.

2.1.6. Overige hoofdstukken van Boek 1

In hoofdstuk 9 zullen de bestaande bepalingen ten aanzien van de positie van de deskundige naar verwachting ongewijzigd worden gehandhaafd. Datzelfde geldt voor de onlangs tot stand gekomen regeling van de kennisneming van processtukken, op te nemen in hoofdstuk 10. Onderscheiden paragrafen daarin zijn: kennisneming door verdachte, kennisneming door getuige, slachtoffer en andere belanghebbenden.
Het boek eindigt met hoofdstuk 11, waarin de regeling van de kennisgeving van gerechtelijke mededelingen aan verdachten en andere procesdeelnemers wordt opgenomen. Deze regeling is nu nog opgenomen in het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Kamerstukken 34 086), maar zal in het nieuwe wetboek als algemene regeling haar plaats vinden aan het eind van Boek 1.
In het kader van Boek 1 zullen (vooralsnog) vijf separate wetsvoorstellen worden voorbereid, namelijk een wetsvoorstel betreffende (1) het raamwerk van Boek 1, (2) getuigen, (3) verschoningsgerechtigden, (4) de rechter-commissaris en (5) de raadkamer.

[32] Zie bijv. HR 25 oktober 1983, ECLI:NL:HR:1983:AG4685, NJ 1984, 132 en HR 1 maart 1985, ECLI:NL:HR:1985:AC9066, NJ 1986, 173.
[33] Zie bijv. HR 29 mei 2009, ECLI:NL:HR:2009:BG5979, NJ 2009, 263 en HR 28 februari 2012, ECLI:NL:HR:2012:BU6088, NJ 2012, 537.

Enkele regelingen uit het huidige Boek 1 worden voornamelijk om systematische redenen verplaatst naar andere boeken. Het betreft:
- de onderzoeksbevoegdheden in het voorbereidend onderzoek (verplaatst naar Boek 2);
- de schorsing van de vervolging (de desbetreffende bepalingen worden deels verplaatst naar Boek 6. Onderzocht wordt of andere delen geschrapt kunnen worden; zie de paragrafen 2.3.7. en 2.6.1.)
- het beklag wegens niet vervolging (verplaatst naar Boek 3; zie paragraaf 2.3.5.) en
- schadevergoeding voor voorlopige hechtenis (opgenomen in Boek 6; zie paragraaf 2.6.7.).

2.2. Boek 2: De herstructurering van het voorbereidend onderzoek

De hoofdstukindeling van dit boek ziet er als volgt uit:
1. Algemene bepalingen
2. Aangifte en klacht
3. Bevoegdheden betreffende vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking
4. Bevoegdheden betreffende het lichaam en lichaamsmateriaal
5. Bevoegdheden betreffende voorwerpen en gegevens
6. Heimelijke bevoegdheden
7. Verkennend onderzoek
8. Bevoegdheden van de rechter-commissaris

2.2.1. Algemeen

Een belangrijk onderdeel van de modernisering betreft het voorbereidend onderzoek, dat nu in zijn geheel in Boek 2 van het nieuwe wetboek geregeld zal zijn. De wettelijke regeling van het voorbereidend onderzoek wordt integraal geherstructureerd. Vooral voor deze regeling geldt dat deze door de vele opeenvolgende wijzigingen onoverzichtelijk en ontoegankelijk is geworden. Ook is de regeling op onderdelen verouderd. Voorts kan het nodige worden gedaan om procedures te stroomlijnen en administratieve lasten te verlichten, vooral bij de regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden. Ook ontbreekt op dit moment in het wetboek een algemeen kader voor de normering van het voorbereidend onderzoek. Daarom bestaat het voornemen het nieuwe Boek 2 te laten aanvangen met enkele algemene bepalingen, waarin deze normering haar beslag krijgt.

Het gaat bij de herstructurering van het voorbereidend onderzoek die ik voor ogen heb dus uitdrukkelijk om een modernisering; belangrijke uitgangspunten van het voorbereidend onderzoek blijven behouden:
- Het opsporingsonderzoek wordt onder gezag van de officier van justitie door opsporingsambtenaren verricht.
- De officier van justitie is de leider van het opsporingsonderzoek.
- De verhouding tussen de officier van justitie en de rechter-commissaris, zoals deze recent is bevestigd met de Wet versterking positie rechter-commissaris, blijft ongewijzigd, met dien verstande dat de rechter-commissaris meer mogelijkheden krijgt voor regievoering in verband met onderzoekswensen.
- Mede tegen de achtergrond van de leidende gedachte bij de modernisering van het wetboek dat meer nadruk op de kwaliteit van het voorbereidend onderzoek wordt gelegd, blijft het uitgangspunt behouden dat het voorbereidend onderzoek het fundament van het onderzoek op de terechtzitting en/of van de in de zaak te nemen afdoeningsbeslissing vormt. Het voorbereidend onderzoek moet een volledig en zorgvuldig beeld geven van wat in een concrete zaak aan onderzoek is verricht.
- Naarmate de uitoefening van een bevoegdheid ingrijpender is, gelden zwaardere toepassingscriteria.

Het nieuwe Boek 2 kan als opschrift ‘Het voorbereidend onderzoek’ worden meegegeven. Door aanduiding als voorbereidend onderzoek wordt duidelijk gemaakt dat het onderzoek een afdoeningsbeslissing voorbereidt en mogelijk moet maken, hetgeen impliceert dat over dat onderzoek ook verantwoording moet worden afgelegd. Mij staat wat betreft de indeling van Boek 2 een meer thematische opzet voor ogen, waarbij de onderscheiden thema’s waar mogelijk worden geplaatst in een volgorde van de in strafzaken meest voorkomende chronologie, die begint met een aangifte en/of de aanhouding van de verdachte.

Hieronder zal in hoofdlijnen worden ingegaan op de wijzigingen (ten opzichte van de bestaande wettelijke regeling) die bij een aantal van de genoemde thema’s uit Boek 2 zullen plaatsvinden.

2.2.2. Algemene uitgangspunten voor vereenvoudiging en algemene bepalingen

<u>Algemene uitgangspunten voor vereenvoudiging</u>

Om de overzichtelijkheid en de toegankelijkheid van de wettelijke regeling te verbeteren, zal in Boek 2 een aantal algemene uitgangspunten worden gehanteerd. Ten eerste is het mijn streven dat in het gemoderniseerde wetboek dezelfde bevoegdheid in beginsel slechts eenmaal wordt uitgeschreven. Dit leidt tot een aanzienlijke reductie van het aantal bepalingen. Onnodige herhaling dient in de toekomst voorkomen te worden. In het bijzonder bij de bijzondere opsporingsbevoegdheden en bij de bevoegdheden van de rechter-commissaris valt hier winst te behalen (zie de paragrafen 2.2.7. en 2.2.8.).

Ten tweede streef ik naar een vereenvoudiging in de thans voor bevoegdheden geldende toepassingscriteria. Vooral de verdenkingscriteria behoeven modernisering. De differentiatie in verdenkingscriteria is door de jaren heen steeds verfijnder geworden en is te ver doorgeschoten. Het wetboek kent nu meer dan tien verschillende verdenkingscriteria. Deze fijnmazigheid draagt niet bij aan de overzichtelijkheid. Voor een deel van de huidige criteria, zoals verdenking van een misdrijf dat een 'ernstige inbreuk op de rechtsorde' oplevert, geldt bovendien dat deze in de praktijk weinig houvast geven. Daardoor is niet in alle gevallen duidelijk bij welke misdrijven kan worden overwogen de bevoegdheid uit te oefenen. Maar vooral het veelvuldig gehanteerde verdenkingscriterium dat sprake moet zijn van een misdrijf 'waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten', behoeft aandacht. Zoals blijkt uit artikel 67, eerste lid, betreft dit criterium misdrijven waarop gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld, en daarnaast een grote hoeveelheid specifiek aangeduide misdrijven waarop gevangenisstraf van minder dan vier jaar is gesteld. Het criterium wordt gehanteerd bij de voorlopige hechtenis en de daaraan voorafgaande inverzekeringstelling. Maar daartoe beperkt het zich niet. Het wordt ook bij een groot aantal andere (opsporings)bevoegdheden als toepassingscriterium gehanteerd. Het huidige voorlopigehechtenis-criterium is om meerdere redenen minder geschikt om in een nieuw wetboek te hanteren. Zo heeft dit criterium tot gevolg gehad dat daaronder bij verschillende wetswijzigingen ongelijksoortige lichtere misdrijven met sterk uiteenlopende strafmaxima werden geschaard voornamelijk of uitsluitend om daarmee de inzet van *andere* bevoegdheden mogelijk te maken. Daarnaast heeft deze koppeling, zoals de onderzoekers van het onderzoeksproject Strafvordering 2001 opmerken, een opdrijvend effect op de wettelijke strafmaxima van bepaalde misdrijven tot gevolg gehad.[34]

Hoe kan in het systeem van de verdenkingscriteria vereenvoudiging worden aangebracht? Ik streef naar een vereenvoudiging waarbij het voorlopigehechtenis-criterium voor toepassing van bevoegdheden wordt verlaten. Hierbij worden twee uitgangspunten gehanteerd: het nieuwe systeem moet (1) eenvoudig, consistent en overzichtelijk zijn en gelden voor in beginsel alle bevoegdheden, en moet (2) uit een oogpunt van rechtswaarborgen en effectiviteit van de opsporing evenwichtig zijn. Tegen deze achtergrond is het voorstel om een beperkte set van verdenkingscriteria te hanteren, waarbij in beginsel wordt uitgegaan van een verdeling in vier:
- Verdenking van een strafbaar feit;
- Verdenking van een misdrijf waarop gevangenisstraf van een jaar of meer is gesteld;
- Verdenking van een misdrijf waarop gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld;
- Verdenking van een misdrijf waarop gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld.

Voor een systeem waarbij het voorlopigehechtenis-criterium wordt losgelaten, hebben, zoals hieronder aan de orde komt, ook de onderzoekers van het onderzoeksproject Strafvordering 2001 gepleit.
Het verlaten van het voorlopigehechtenis-criterium leidt ertoe dat, uitgaande van de voorgestelde vereenvoudiging, bij de bevoegdheden die thans uitgaan van dat criterium hetzij verdenking van een misdrijf waarop gevangenisstraf van een jaar of meer is gesteld als toepassingscriterium gaat gelden, hetzij verdenking van een misdrijf waarop gevangenisstraf van vier jaar of meer is gesteld. Voorstel is om in beginsel een eenjaarscriterium te hanteren, en, wanneer dat gezien de ingrijpendheid van de bevoegdheid aangewezen is, een vierjaarscriterium.

Aandacht verdient dat de vereenvoudiging van de verdenkingscriteria, die hieronder in hoofdlijn nader wordt uitgewerkt, moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van het geheel aan toepassingscriteria. Behalve een bepaald abstract verdenkingscriterium – waar het bij de vereenvoudiging om gaat – is steeds vereist dat uitoefening van de bevoegdheid in het concrete geval in overeenstemming is met beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Daarnaast dient uitoefening van de bevoegdheid in het concrete geval steeds in het belang van het onderzoek te zijn. Wanneer een bevoegdheid ingrijpender is, is toestemming van een hogere autoriteit vereist. Ook dat blijft uitgangspunt. En ten slotte is van belang dat verantwoording achteraf moet worden afgelegd. Bezien tegen de achtergrond van dit geheel van toepassingscriteria betekent een verlaging van het abstracte verdenkingscriterium bij bepaalde bevoegdheden dus zeker niet dat deze in concreto in aanmerkelijk meer gevallen zouden kunnen worden uitgeoefend. Een betekenisvolle vereenvoudiging heeft onvermijdelijk tot gevolg dat het huidige niveau van de abstracte verdenkingscriteria in een aantal gevallen per

[34] J. uit Beijerse en J.B.H.M. Simmelink, *Voorarrest*, in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken*, tweede interim-rapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Deventer: Goude Quint 2001, blz. 624 en 648.

saldo zal worden verlaagd of verhoogd. Er dient naar een vereenvoudiging te worden gezocht die, beoordeeld binnen het geheel van de toepassingscriteria, verantwoord is. Ook dienen verlagingen en verhogingen met elkaar in evenwicht te zijn.

Hoe werkt dit vereenvoudigde systeem op hoofdlijnen uit? Om daarvan een indruk te geven, wordt eerst ingegaan op de opsporingsbevoegdheden. Daarna wordt ingegaan op de inverzekeringstelling en de voorlopige hechtenis.

Opsporingsbevoegdheden

Bij de meeste bevoegdheden waarvoor nu verdenking van een voorlopigehechtenis-misdrijf als criterium geldt, wordt in de vereenvoudigde systematiek overgestapt op een eenjaarscriterium. Het betreft bijvoorbeeld de bevoegdheid tot inbeslagneming van voorwerpen buiten heterdaad en de daartoe beschikbare steunbevoegdheden van het betreden van plaatsen of het bevel tot uitlevering van voorwerpen. Een zekere verruiming van het verdenkingscriterium bij – specifiek – deze bevoegdheden sluit aan bij de omstandigheid dat er al algemene (bij alle strafbare feiten toepasbare) beslagbevoegdheden en bevoegdheden om de uitlevering van voorwerpen te bevelen bestaan. In een aantal bijzondere wetten worden aan opsporingsambtenaren algemene bevoegdheden tot inbeslagneming en uitlevering toegekend. Ook het wetboek zelf kent algemene bevoegdheden tot inbeslagneming en uitlevering, maar kent deze toe aan de rechter-commissaris. Dat laatste is een residu van het oorspronkelijke uitgangspunt van het wetboek dat de rechter-commissaris de centrale functionaris in het voorbereidend onderzoek was. Dat is nu echter niet meer het geval; het opsporingsonderzoek wordt thans door opsporingsambtenaren verricht onder gezag van de officier van justitie. Ook in de vakliteratuur wordt verruiming van het toepassingsbereik van deze bevoegdheden bepleit.[35]
Er zijn ook enkele bevoegdheden waarbij het voornemen bestaat om in plaats van het voorlopigehechtenis-criterium een vierjaarscriterium te hanteren. Het gaat dan om ingrijpender bevoegdheden die een – soms grote – inbreuk op rechten van de burger kunnen maken. Het betreft met name gedwongen afname van celmateriaal met het oog op een DNA-onderzoek. Daarnaast zal het vierjaarscriterium ook gaan gelden voor infiltratie, het opnemen van vertrouwelijke communicatie met een technisch hulpmiddel en het aftappen van telecommunicatie.[36]

Bij een aantal bevoegdheden zal een achtjaarscriterium worden gehanteerd. Dit is in het wetboek al het geval bij onder meer het opnemen van vertrouwelijke communicatie in een woning. Toegevoegd zal worden dat ook een grootschalig DNA-onderzoek alleen bij verdenking van een dergelijk misdrijf kan plaatsvinden.
In een eerste (kwantitatieve) verkenning is bezien wat de effecten van deze vereenvoudiging zouden zijn bij de meest voorkomende misdrijven die samen vijfennegentig procent van het aantal geregistreerde misdrijven uitmaken. Het betreft onder meer diefstal en verduistering, het verlaten van de plaats van het ongeval, vernieling, mishandeling, rijden onder invloed, bedreiging en drugsdelicten. Uit deze verkenning kan worden afgeleid dat er bij deze misdrijven als gevolg van de voorgestelde vereenvoudiging feitelijk geen bevoegdheden bij komen. De reden daarvan is dat die misdrijven (ook) thans merendeels onder het voorlopigehechtenis-criterium vallen. Ook kan er uit worden afgeleid dat bepaalde opsporingsbevoegdheden als gevolg van het daarbij toepasselijk worden van een zwaarder verdenkingscriterium, bij deze misdrijven niet langer ter beschikking zullen staan. In een aantal gevallen zijn deze opsporingsbevoegdheden ook niet van betekenis voor de opsporing en vervolging van deze misdrijven. In een aantal andere gevallen zou dat anders kunnen zijn. Naar aanleiding van de uitkomsten van deze verkenning en in overleg met de ketenpartners heb ik besloten een verdiepend onderzoek te laten uitvoeren onder auspiciën van het WODC naar de gevolgen van de voorgestelde vereenvoudiging.

Inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis

Een afzonderlijke vraag is of het voorlopigehechtenis-criterium ook bij de vrijheidsbenemende dwangmiddelen inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis moet worden losgelaten, en ook bij deze dwangmiddelen volgens de voorgestelde vereenvoudiging een keuze zou moeten worden gemaakt uit een eenjaarscriterium en een vierjaarscriterium. Door de onderzoekers van het onderzoeksproject Strafvordering 2001 is voorgesteld om bij de inverzekeringstelling en de bewaring een eenjaarscriterium te hanteren, en bij de gevangenhouding een vierjaarscriterium.[37] De achtergrond

[35] D.V.A. Brouwer, *Dwangmiddelen in bijzondere wetten*, 1999, blz. 258 en verder.
[36] Daar staat bij deze bevoegdheden wel tegenover dat niet meer zal worden vereist dat het misdrijf de rechtsorde ernstig heeft geschokt. Dit is in wezen een proportionaliteitsoordeel dat kan worden overgelaten aan de officier van justitie en/of de rechter-commissaris, die de toepassing van dergelijke bevoegdheden dient te bevelen onderscheidenlijk daarvoor een machtiging moet afgeven.
[37] M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, Afronding en verantwoording. Algemeen deel, in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Afronding en verantwoording*, eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Deventer: Kluwer 2004, blz. 65–66.

van dit voorstel is dat de nadruk bij de voorlopige hechtenis weer meer zou moeten komen te liggen op de concrete ernst van het misdrijf en de daarvoor de verwachten vrijheidsstraf.[38] Voorts menen zij dat het ook bij lichtere misdrijven wenselijk kan zijn dat de verdachte tot aan de snelrechtzitting vast blijft zitten.

Ik sta, met de onderstaande kanttekeningen, in beginsel positief tegenover dit voorstel van de onderzoeksgroep, waarbij aantekening verdient dat de overige toepassingscriteria van de inverzekeringstelling en de voorlopige hechtenis in het kader van de modernisering ongewijzigd zullen blijven. Het voorstel van de onderzoeksgroep moet beoordeeld worden tegen de achtergrond van het geheel van toepassingscriteria, waarin beoordeling van proportionaliteit en subsidiariteit een belangrijke rol spelen. Ik ga achtereenvolgens in op de inverzekeringstelling, de bewaring en de gevangenhouding.
De *inverzekeringstelling* kan door de hulpofficier van justitie voor de duur van drie dagen worden bevolen wanneer dit in het belang van het onderzoek noodzakelijk is. Een zekere verruiming van de gevallen waarin inverzekeringstelling kan worden toegepast, is gerechtvaardigd, waarbij (ook) bij wat lichtere misdrijven in concreto wordt getoetst of deze noodzakelijk is, in plaats van toepassing van de inverzekeringstelling bij deze misdrijven op voorhand wettelijk uit te sluiten. Bij hantering van een eenjaarscriterium zoals voorgesteld door de onderzoeksgroep zou evenwel de vraag kunnen worden gesteld of dat tegen die achtergrond van het geheel van toepassingscriteria voldoende evenwichtig zou zijn. Om deze reden onderzoek ik op welke wijze dit evenwicht bij de vereenvoudiging ook bij de inverzekeringstelling kan worden gewaarborgd. Een optie zou zijn om, als uitzondering op de hierboven voorgestelde vereenvoudigde systematiek, een tweejaarscriterium te hanteren. Een andere optie zou zijn om het eenjaarscriterium wel te hanteren, maar beoordeling of toepassing van de inverzekeringstelling bij misdrijven waarop minder dan twee jaar gevangenisstraf is gesteld, noodzakelijk en proportioneel is, aan de officier van justitie voor te behouden.
Bij de *bewaring* – die voor veertien dagen door de rechter-commissaris kan worden bevolen – zou een eenjaarscriterium tegen de achtergrond van het geheel van daarvoor geldende toepassingscriteria, verantwoord zijn. Aan de rechter-commissaris kan worden overgelaten te beoordelen of bewaring bij deze lichtere misdrijven zou voldoen aan beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Daar komt bij dat de overige toepassingscriteria van de bewaring dezelfde blijven. Dat betekent dat de bewaring alleen kan worden bevolen als daarvoor een wettelijke grond is en er ernstige bezwaren tegen de verdachte bestaan. En ook het anticipatiegebod geldt onverminderd, zodat geen bewaring kan worden bevolen voor een duur die de te verwachten periode van de vrijheidsstraf zou overstijgen. Indien bij de inverzekeringstelling zou worden gekozen voor een tweejaarcriterium (zie hierboven), ligt overigens voor de hand dat criterium ook bij de bewaring te hanteren.
Hantering van een vierjaarscriterium bij de *gevangenhouding* komt als uitgangspunt proportioneel voor. Het gaat bij gevangenhouding immers om voortzetting van de vrijheidsbeneming die al zeventien dagen en vijftien uur heeft geduurd. Met toepassing van de gevangenhouding moet bij lichtere misdrijven uit een oogpunt van proportionaliteit en subsidiariteit terughoudendheid worden betracht. Bij de hierboven al genoemde eerste verkenning is ook bezien of en zo ja bij welke lichtere misdrijven (waarop minder dan vier jaar gevangenisstraf is gesteld), gevangenhouding wordt toegepast. Gebleken is dat in een klein maar betekenisvol percentage van zaken gevangenhouding wordt toegepast bij lichtere misdrijven zoals vernieling, mishandeling en bedreiging. Niet uitgesloten is dat hierachter ‘huiselijk geweld’ schuilgaat, waarbij de verdachte gevangen wordt gehouden op de grond van het ernstige vermoeden dat hij anders opnieuw dergelijke feiten zal begaan (de recidivegrond) en vrijheidsbeperkende maatregelen zoals een contactverbod geen soelaas zouden bieden. Het spreekt voor zich dat voldoende mogelijkheden moeten blijven bestaan om de voorlopige hechtenis van deze verdachten voort te zetten. Daarom zal bij de gevangenhouding, waarbij als regel een vierjaarscriterium wordt gehanteerd, met betrekking tot de recidivegrond een nauw omschreven uitzondering worden gemaakt voor dit type misdrijven zaken in gevallen waarin er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat vrijheidsbeperkende maatregelen de verdachte niet ervan zullen afhouden opnieuw dergelijke misdrijven te begaan.

Voor zover sprake is van een verruiming van het toepasselijke verdenkingscriterium bij de inverzekeringstelling en de bewaring is daarmee niet beoogd, zo wil ik benadrukken, dat deze vormen van vrijheidsbeneming in aanmerkelijk meer gevallen worden toegepast. Naarmate sprake is van een lichter misdrijf zullen de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit – die, zoals hieronder in deze paragraaf aan de orde komt, in het nieuwe wetboek zullen worden gecodificeerd – sneller aan (voortzetting van) vrijheidsbeneming in de weg staan. Daarbij kan worden aangetekend dat ook nu al een behoorlijk aantal lichtere misdrijven onder het voorlopigehechtenis-criterium vallen. Toch kan niet worden uitgesloten dat kortdurende vrijheidsbeneming wenselijk kan zijn bij verdenking van lichtere misdrijven die thans niet als voorlopigehechtenis-misdrijf kwalificeren. Denk bijvoorbeeld aan dood door schuld.

[38] J. uit Beijerse en J.B.H.M. Simmelink, ‘Voorarrest’, in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken*, tweede interim-rapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, blz. 647.

Uit de adviezen blijkt dat het streven naar vereenvoudiging op zichzelf wordt gesteund. Ook mijn voornemen om een verdiepend WODC-onderzoek te laten verrichten naar de gevolgen van de vereenvoudiging wordt in de adviezen onderschreven. Bij de hierboven weergegeven uitwerking van de vereenvoudiging worden in de adviezen evenwel kritische kanttekeningen geplaatst. De kanttekeningen in de adviezen zijn niet gelijkluidend en spreken elkaar deels tegen. OM, Politie, Platform BOD'en en KMAR vrezen dat de vereenvoudiging in een aantal gevallen een zodanig verlies van bevoegdheden tot gevolg zou hebben, dat de effectiviteit van de opsporing zou worden verminderd. Rvdr, NVvR en NOvA menen daarentegen dat de vereenvoudiging soms tot aanzienlijke verruiming leidt van de mogelijkheden om bevoegdheden uit te oefenen, terwijl voor deze verruiming volgens hen onvoldoende rechtvaardiging bestaat. Op basis van de uitkomsten van het verdiepende WODC-onderzoek zal worden bezien of er aanleiding is tot bijstelling van de voorgestelde vereenvoudiging. Ik wil wel op voorhand onderstrepen dat een vereenvoudiging, waarvoor zoals gezegd op zichzelf steun bestaat, onvermijdelijk tot gevolg heeft dat verschuivingen optreden. Waar het om gaat is te komen tot een vereenvoudiging die vanuit een oogpunt van rechtswaarborgen en effectiviteit van de opsporing evenwichtig is.

Algemene bepalingen

Zoals gezegd, zal worden voorzien in een algemeen kader voor de normering van het voorbereidend onderzoek. Mede omdat de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, en het uitgangspunt dat bevoegdheden in het belang van het onderzoek moeten worden uitgeoefend, ook in verband met de hierboven omschreven vereenvoudiging zo'n belangrijke rol spelen bij de uitoefening van bevoegdheden, zullen deze in de algemene bepalingen over het voorbereidend onderzoek worden gecodificeerd. Hetzelfde geldt voor het verbod voor opsporingsambtenaren om de verdachte uit te lokken een ander strafbaar feit te begaan dan dat waarop zijn opzet reeds tevoren was gericht. Dat heeft ook als voordeel dat de steeds weer verschillend geformuleerde verwijzingen naar genoemde beginselen uit de omschrijving van de afzonderlijke bevoegdheden kunnen worden geschrapt.

Ook in de nieuwe wettelijke regeling van het voorbereidend onderzoek blijft uitgangspunt dat vrijwillige medewerking door burgers aan opsporing mogelijk is. Wel is het wenselijk dat bij meer ingrijpende bevoegdheden wordt bezien of er meer eisen moeten worden gesteld aan een gegeven toestemming, vooral als deze aan een verdachte wordt gevraagd. Te denken valt aan een doorzoeking van, in het bijzonder, woningen.

Onder de algemene bepalingen betreffende het voorbereidend onderzoek worden ook de bepalingen over de verbaliseringsplicht opgenomen. De regels over het opmaken van proces-verbaal zijn met de Wet inzake de herziening van de regels betreffende de processtukken herzien. Daarom is het niet nodig om die regels volledig te herzien. Wel zal in het wetboek worden voorzien in een mogelijkheid om de verbaliseringsplicht bij algemene maatregel van bestuur nader te kunnen normeren. Een dergelijke mogelijkheid zou aan de stroomlijning van de regeling kunnen bijdragen en waar aangewezen kunnen worden ingezet om bij te dragen aan de – ook in het overkoepelende programma VPS noodzakelijk geachte – verbetering van de kwaliteit van processen-verbaal. Bijzondere verbaliseringsplichten kunnen in beginsel worden geschrapt. Bepalingen die zien op de inhoud van wat moet worden geverbaliseerd – bijvoorbeeld dat de verdachte is medegedeeld dat hij niet tot antwoorden verplicht is – kunnen in beginsel worden gehandhaafd.
De mogelijkheid van een nadere normering bij algemene maatregel van bestuur wordt gesteund door de Rvdr. Hij meent dat het daarbij moet gaan om kwalitatieve randvoorwaarden voor processen-verbaal. OM en Politie vinden het scheppen van een dergelijke mogelijkheid van nadere normering ongewenst. Ik ben het eens met de Politie dat de ook door haar onderschreven noodzaak om de kwaliteit van processen-verbaal te verbeteren, primair door middel van beleidsontwikkeling moet plaatsvinden. Dat neemt echter niet weg dat de mogelijkheid van een normering in lagere regelgeving een ondersteunende rol zou kunnen spelen. Zoals de KMAR terecht opmerkt, kan het daarbij alleen gaan om randvoorwaarden van een zeker abstractieniveau.

Tot de algemene bepalingen zullen ook behoren de regeling van de bevoegdheid tot opsporing, het opsporingsbegrip en het begrip voorbereidend onderzoek. Het strafrechtelijk financieel onderzoek zal in zijn huidige vorm niet terugkeren. Wel wordt verzekerd dat de bevoegdheden die in dat kader kunnen worden uitgeoefend, in de nieuwe regeling beschikbaar blijven.

Opsporingsbevoegdheden worden als uitgangspunt alleen door Nederlandse opsporingsambtenaren uitgeoefend. Bij bepaalde bevoegdheden – denk aan aanhouding buiten heterdaad in het kader van het grensoverschrijdende achtervolgingsrecht of aan stelselmatige observatie – bestaat thans de mogelijkheid dat deze onder voorwaarden door buitenlandse opsporingsambtenaren kunnen worden uitgeoefend. Mede met het oog op de toegenomen grensoverschrijdende samenwerking overweeg ik om, in lijn met voorstellen van de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 ter zake, in een wettelijke regeling te voorzien die een grondslag biedt deze mogelijkheid bij algemene maatregel van bestuur

naar bepaalde andere bevoegdheden te kunnen verbreden.[39] Voorwaarde is dat is voorzien in adequate wettelijke randvoorwaarden.

2.2.3. Aangifte en klacht

Wat betreft de wettelijke regeling van de aangifte en de klacht ben ik voornemens te voorzien in een beperkte wetstechnische stroomlijning, voor zover deze kan bijdragen aan de doelstelling van het overkoepelende programma VPS om de kwaliteit van de aangifte en het proces rond de aangifte en de klacht te verbeteren. Onder andere zal als uitgangspunt worden gehanteerd dat de aangifte en klacht bij een opsporingsambtenaar kunnen worden gedaan en de schriftelijke aangifte en klacht ook elektronisch kunnen plaatsvinden. Voor zover gehandhaafd worden strafvorderlijke bepalingen over de klacht overgeheveld van het Wetboek van Strafrecht naar het Wetboek van Strafvordering.

2.2.4. Bevoegdheden betreffende vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking

In paragraaf 2.2.1. heb ik aangegeven dat met de herstructurering van het voorbereidend onderzoek slechts een modernisering wordt beoogd. Dat geldt ook voor de bevoegdheden in het wetboek betreffende vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking. Voor een fundamentele herziening van de regeling van de voorlopige hechtenis bestaat geen aanleiding. Ik ben uiteraard bekend met de kritiek die in de rechtsliteratuur en ook in internationale gremia wel wordt geuit ten aanzien van de toepassing van voorlopige hechtenis in Nederland.
De toepassing van voorlopige hechtenis is met vele waarborgen omgeven. Niet alleen zijn de misdrijven waarbij toepassing mogelijk is limitatief omschreven en moeten er nadrukkelijk gronden voor toepassing zijn (geschokte rechtsorde bij zware misdrijven, herhalingsgevaar, collusiegevaar of vluchtgevaar), ook moet in beginsel voldaan zijn aan de voorwaarde dat er stevige verdenking jegens de verdachte bestaat ('ernstige bezwaren'), en dient het aannemelijk te zijn dat de duur van de voorlopige hechtenis niet langer zal zijn dan hetgeen naar verwachting aan onvoorwaardelijke vrijheidsstraf zal worden opgelegd (anticipatiegebod). Periodiek bekijkt de rechter of voortzetting van de voorlopige hechtenis nodig is, waarbij voor de verdachte steeds de mogelijkheid bestaat om de opheffing dan wel de schorsing van de voorlopige hechtenis te verzoeken. Deze waarborgen maken dat de termijnen van vrijheidsstraf in Nederland ook internationaal vergeleken betrekkelijk kort zijn, waarmee de duur van de voorlopige hechtenis beperkt uitvalt.
Een ingrijpende wijziging van de regeling van de voorlopige hechtenis is naar mijn oordeel niet aangewezen. Wel zie ik, zoals ik in paragraaf 2.2.2 al heb aangestipt, mogelijkheden om een vereenvoudiging van de regeling van de verdenkingscriteria bij de inverzekeringstelling en de voorlopige hechtenis te bereiken.

Daarnaast ben ik voornemens om de alternatieven voor de toepassing van voorlopige hechtenis een betere wettelijke inbedding te geven. In Nederland bestaan de alternatieven voor de voorlopige hechtenis in de voorwaarden die de rechter verbindt aan de opschorting of de schorsing van de voorlopige hechtenis (artikel 80). Aan de schorsing van de voorlopige hechtenis is een aantal voorwaarden van rechtswege verbonden. Daarnaast kan de rechter andere voorwaarden aan de schorsing verbinden. De rechter is vrij in de voorwaarden die hij daarbij stelt – deze kunnen vrijheidsbeperkend zijn of de verplichting tot deelname aan zekere activiteiten of programma's inhouden – maar zal wel rekening moeten houden met het grondrechtelijk kader, zoals neergelegd in de Grondwet en de mensenrechtenverdragen. Uit de wetgeschiedenis blijkt voorts dat de voorwaarden moeten strekken tot verwezenlijking van het doel van de voorlopige hechtenis. Uit de jurisprudentie blijkt dat voorwaarden van verschillende aard worden opgelegd. De meest voorkomende voorwaarden zijn voorwaarden die de bewegingsvrijheid van de verdachte rechtstreeks beperken (bijvoorbeeld locatieverboden en -geboden, contactverboden, inleveren paspoort) en voorwaarden die het gedrag van de verdachte raken (bijvoorbeeld reclasseringstoezicht, verbod op het nuttigen van alcohol of drugs). De schorsingsvoorwaarden kunnen zo nodig worden gecombineerd met zekerheidsstelling in de vorm van een borgsom of met elektronisch toezicht.
In de brief van 6 februari 2012 over de vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht (Kamerstukken II 2011/12, 29 279, nr. 132) heb ik aangegeven dat het zo mogelijk schorsen van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden niet alleen gewenst is in het licht van artikel 5 EVRM (om vrijheidsbeneming zo mogelijk te beperken), maar ook een sleutel biedt voor verdere versterking van het strafrecht omdat het gedrag van de verdachte direct en concreet kan worden beïnvloed. In de recente praktijk komt tot uitdrukking dat rechters vaker overgaan tot schorsing van de voorlopige hechtenis en daarbij gebruik maken van de voorwaarden die met het oog op voorwaardelijke strafoplegging door de

---

[39] Y.G.M. Baaijens-van Geloven, 'Strafvordering en rechtshulp', in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in Strafzaken. Tweede interim-rapport onderzoeksproject strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004, blz. 349–385, i.h.b. blz. 380–381; M.S. Groenhuijsen & G. Knigge, Afronding en Verantwoording, Algemeen deel, Eindrapport onderzoeksproject strafvordering 2001 Deventer: Kluwer 2004, blz. 1–184, i.h.b. blz. 65–66.

reclassering worden geadviseerd en de prioriteit die de reclassering geeft aan het tijdig starten daarmee. Het doel dat wordt beoogd met voorwaardelijke strafoplegging wordt hiermee naar voren gehaald. In de fase van de voorlopige hechtenis zijn verdachten veelal het meest gemotiveerd en dat is een kritische succesfactor voor het welslagen van gedragsverandering. Juist met het oog op dit effect is er voor de schorsing van de voorlopige hechtenis bij jeugdigen reeds voorzien in een wettelijke verankering van de schorsingsvoorwaarden. Een wettelijke regeling van de schorsingsvoorwaarden bevordert de rechtszekerheid en vergroot de mogelijkheden van vroegtijdige gedragsbeïnvloeding en vroegtijdig optreden van de reclassering.

Ten slotte bekijk ik de mogelijkheden voor de invoering van aan de verdachte in het voorbereidend onderzoek op te leggen vrijheidsbeperkende en gedragsbeïnvloedende maatregelen buiten de gevallen van voorlopige hechtenis. In verschillende lidstaten van de EU bestaat naast de mogelijkheid van schorsing van de voorlopige hechtenis de mogelijkheid om, ook in gevallen waarin (nog) geen voorlopige hechtenis mogelijk is, voorwaarden en verplichtingen aan een verdachte op te leggen in afwachting van het strafproces. Dergelijke voorwaarden en verplichtingen kunnen wenselijk zijn om slachtoffers te vrijwaren van de vrees voor herhaling, dan wel anderszins het risico van recidive te beperken. Dit kan zich voordoen in geval van lichtere misdrijven waarvoor geen voorlopige hechtenis is toegelaten, in gevallen waarin geen grond voor voorlopige hechtenis aanwezig is, dan wel in gevallen waarin de verdachte naar verwachting bij veroordeling geen vrijheidsbenemende straf of maatregel zal krijgen opgelegd, zodat om die reden voorlopige hechtenis niet aan de orde kan zijn. Het kan gaan om verdachten die relatief lichte misdrijven plegen, zoals diefstal of bedreiging waarvoor geen of slechts kortdurende vrijheidsstraffen worden opgelegd. Aan hen kunnen thans geen bindende voorwaarden worden gesteld. Bij de aanpak van criminele jeugdgroepen en overlast in wijken van buurtbewoners of multi-probleemgezinnen die kleine delicten plegen, kan dit als gemis worden ervaren. Hier kan van groot belang zijn dat een gebieds- of contactverbod kan worden opgelegd of direct gedragsbeïnvloedend wordt opgetreden, dan wel een aanbod van zorg kan worden gedaan. In overleg met de praktijk zal daarom worden nagegaan of en zo ja, in welke vorm, een wettelijke regeling van door de rechter te stellen voorwaarden buiten de gevallen van voorlopige hechtenis gewenst is.

2.2.5. Bevoegdheden betreffende het lichaam en lichaamsmateriaal

Het huidige wetboek bevat een gevarieerde verzameling van bevoegdheden waarbij het lichaam object van het onderzoek is. Deze bevoegdheden kunnen worden onderscheiden in bevoegdheden waarbij het lichaam primair wordt gebruikt om de identiteit van een verdachte of veroordeelde vast te stellen – het gaat hier om het nemen van vingerafdrukken en foto's – en bevoegdheden waarbij het lichaam object van onderzoek is (primair wordt ingezet voor de opsporing van een strafbaar feit of met het oog op de bescherming van het belang van het slachtoffer van een strafbaar feit). Onder deze laatste bevoegdheden vallen het onderzoek aan de kleding, onderzoek aan en in het lichaam, onderzoeksmaatregelen ex artikel 61a zoals het nemen van lichaamsmaten en oorafdrukken, alsmede onderzoek dat zou kunnen worden gevat onder de noemer onderzoek met het lichaam, te weten DNA-onderzoek, onderzoek naar een ernstige besmettelijke ziekte en onderzoek naar alcohol- en drugsgebruik bij geweldsdelicten.[40]

Een deel van deze bevoegdheden was al direct na de totstandkoming van het wetboek en de Invoeringswet Strafvordering in één van deze regelingen opgenomen. Het overgrote deel van deze bevoegdheden is echter pas de afgelopen twee decennia in het wetboek opgenomen. Het meest pregnant zijn de bevoegdheden op het terrein van het DNA-onderzoek. Technologische ontwikkelingen en veranderende opvattingen in de samenleving over het gebruik van het lichaam ten behoeve van strafvordering hebben ertoe geleid dat het DNA-onderzoek in het begin van de jaren negentig in het wetboek is geïntroduceerd en dat de toepassing van dit type onderzoek in de jaren daarna in meer gevallen en onder ruimere voorwaarden is toegestaan. Er zijn inmiddels drie typen DNA-onderzoek toegelaten, waaronder meest recent het DNA-verwantschapsonderzoek.[41]
In de laatste twintig jaar zijn echter niet alleen nieuwe bevoegdheden gecreëerd, maar zijn eveneens de toepassingsmogelijkheden van bestaande bevoegdheden verruimd, zoals ook ten aanzien van vingerafdrukken.

Omdat het wetboek steeds is aangepast aan de eisen van de tijd, is er geen aanleiding voor ingrijpende wijzigingen in de bevoegdheden waarbij het lichaam object van het onderzoek is. Het is goed

[40] Dit laatste type onderzoek wordt bij het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met het terugdringen van geweld onder invloed van middelen (Kamerstukken II 2013/14, 33 799, nr.2) in het Wetboek van Strafvordering geïntroduceerd; zie de voorgestelde artikelen 55d en 56a.

[41] De andere twee typen zijn het zogeheten standaard of klassiek DNA-onderzoek en het onderzoek naar uiterlijk waarneembare persoonskenmerken (zie artikel 138a).

om in die wetgeving nu een zekere rust te brengen en alleen die wijzigingen door te voeren die hetzij uit de in paragraaf 2.2.2 besproken algemene bepalingen en uitgangspunten van het voorbereidend onderzoek voortvloeien – het betreft hier bijvoorbeeld een aanpassing aan de in die paragraaf beschreven vereenvoudiging van de verdenkingscriteria en het uitgangspunt dat een bevoegdheid slechts eenmaal wordt geregeld -, hetzij nodig zijn om een bevoegdheid in overeenstemming te brengen met de ontwikkelingen in de jurisprudentie en op forensisch terrein, de eisen van de Grondwet of om die te stroomlijnen met de andere bevoegdheden waarbij het lichaam onderzoeksobject is. De meest in het oog springende aanpassingen zullen hierna worden belicht.

De eerste aanpassing heeft betrekking op het onderzoek aan de kleding. De reikwijdte van dit type onderzoek is in de jurisprudentie van de Hoge Raad en de literatuur in de loop van de jaren geëvolueerd en afgegrensd van de – ingrijpender – bevoegdheid tot onderzoek aan het lichaam. Een onderzoek aan de kleding kan onder omstandigheden ook het ontdoen van bovenkleding en het laten zakken van de onderbroek inhouden, mits dat wordt gedaan met het oog op en dus is gericht op het onderzoek van die kleding en derhalve niet (mede) is gericht op het doen van een onderzoek aan het lichaam van de verdachte.[42] Ook rijzen in de rechtspraak geregeld vragen over de afgrenzing tussen het onderzoek aan het lichaam en het – ingrijpender – onderzoek in het lichaam. Ter afgrenzing van het kledingonderzoek en het onderzoek in het lichaam, zal de reikwijdte van het onderzoek aan het lichaam wettelijk worden omschreven. Ook zullen de voorwaarden waaronder het kledingonderzoek kan worden verricht nader worden genormeerd.

In de tweede plaats ben ik voornemens om naar analogie van artikel 21, derde en vierde lid, van de Wet op lijkbezorging in het wetboek te verankeren dat onderzoek aan, in en met het lichaam ook toelaatbaar is als de verdachte of het slachtoffer van een misdrijf overleden is. Momenteel wordt dergelijk onderzoek verricht op grond van de inbeslagnemingsbevoegdheid.[43] De normering van dit onderzoek is lapidair omdat onvoldoende is verdisconteerd dat bij onderzoek aan een overleden verdachte of slachtoffer het grondrecht op de onaantastbaarheid van het lichaam een rol speelt en dat een inbreuk op dat grondrecht bij of krachtens de wet moet zijn voorzien. Het recht op onaantastbaarheid van iemands lichaam eindigt immers niet op het moment van iemands overlijden, maar blijft in beginsel ook daarna voortbestaan.[44] Vanuit dat perspectief is het van belang om de jurisprudentie van de Hoge Raad te codificeren en de onderzoeken die aan, in en met het lichaam van een overledene mogen worden verricht, te benoemen, evenals de voorwaarden waaronder die onderzoeken mogen worden uitgevoerd.

Verder zullen alle onderzoeksmaatregelen die een beperking van grondrechten opleveren, zoals het recht op onaantastbaarheid van het lichaam en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer, en die naar de huidige stand van de techniek op betrouwbare wijze kunnen worden toegepast bij wet worden geregeld. Het wetboek kent in artikel 61a nu een niet-limitatieve opsomming van onderzoeksmaatregelen. De limitatieve lijst zal ter aanvulling en onderscheiding dienen van onderzoekshandelingen die op grond van algemene taakstellende bepalingen door opsporingsambtenaren kunnen worden verricht. Ook wordt opnieuw bezien of de fase waarin de desbetreffende maatregel kan worden genomen, nog wel de juiste is. Zo is het nemen van handpalmafdrukken nu gekoppeld aan een fase van vrijheidsbeneming, terwijl het voorstelbaar is dat die onderzoeksmaatregel, net zoals bij het afnemen van celmateriaal voor DNA-onderzoek al het geval is, ook daarbuiten kan worden toegepast.

Tot slot zullen de toepassingscriteria van de onderzoeksmaatregelen tegen het licht worden gehouden. Voor het nemen van lichaamsmaten gelden op dit moment dezelfde voorwaarden als voor het plaatsen in een observatiecel of het afscheren, knippen of laten groeien van snor, baard of hoofdhaar, terwijl de twee laatste onderzoeksmaatregelen een zwaardere beperking van grondrechten opleveren – vooral het recht op onaantastbaarheid van het lichaam en het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer – dan de eerste maatregel. Voor het goed kunnen bepalen van deze criteria zal van iedere andere bevoegdheid die het lichaam als onderzoeksobject heeft de relatieve zwaarte van de daarmee gepaard gaande beperking van grondrechten worden vastgesteld. Zoals in paragraaf 2.2.2. al is opgemerkt, dienen immers naarmate een toe te passen bevoegdheid een zwaardere inbreuk op één of meer grondrechten oplevert, zwaardere voorwaarden aan de toepassing daarvan te worden verbonden.

De KMar plaatst kanttekeningen bij het voorstel om de onderzoeksmaatregelen uit artikel 61a Sv te limiteren. Volgens de KMar is het beter om alleen de categorieën van onderzoek te benoemen in de wet. Uit de Grondwet volgt echter dat indien een onderzoeksmaatregel een meer dan beperkte inbreuk

---

[42] Zie rechtsoverwegingen 2.4 en 2.5 in HR 23 april 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ8248, NJ 2013, 267.
[43] Vgl. HR 7 maart 1944, NJ 1944, 455.
[44] Zie Kamerstukken II 1979/80, 16 086, nr. 8, blz. 7.

op grondrechten oplevert, een wettelijke grondslag voor die maatregel nodig is. Het overgrote deel van de onderzoeksmaatregelen, ook de maatregelen die de KMar in haar advies noemt, leveren een meer dan beperkte inbreuk op grondrechten op. Het vorenstaande neemt niet weg dat onderzoeksmaatregelen die een bepaalde mate van verwantschap vertonen, in het nieuwe hoofdstuk in Boek 2 waarin de bevoegdheden over het lichaam worden geregeld, zoveel mogelijk zullen worden geclusterd. Daarbij zal rekening worden gehouden met het voorstel van de KMAR.

2.2.6. Bevoegdheden betreffende voorwerpen en gegevens

In hoofdstuk 5 van Boek 2 worden de bevoegdheden die betrekking hebben op het onderzoek ter plaatse en inbeslagneming van voorwerpen met de daarbij behorende steunbevoegdheden zoals doorzoeking van een plaats en de verschillende bevoegdheden tot het vergaren van vastgelegde gegevens samengevoegd.
De regeling van de bevoegdheden tot inbeslagneming en doorzoeking stamt uit een tijd waarin het opsporingsonderzoek voor een belangrijk deel werd uitgevoerd door de rechter-commissaris in het kader van een gerechtelijk vooronderzoek. In de afgelopen decennia heeft de Nederlandse strafvordering een ontwikkeling doorgemaakt waarbij de officier van justitie als leider van het opsporingsonderzoek steeds meer een centrale rol is gaan innemen en de rol van de rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek meer is toegespitst op het toetsen van de inzet van ingrijpende opsporingsbevoegdheden. Als gevolg van deze ontwikkeling is de regeling van inbeslagneming en doorzoeking een aantal malen aangepast, maar de inzichtelijkheid daarvan is niet zonder meer toegenomen. Voorts is in de loop der tijd een aantal bevoegdheden in het wetboek opgenomen met het oog op het vergaren van gegevens die zijn vastgelegd of opgeslagen op (elektronische) gegevensdragers of in computers. Ik acht het wenselijk deze bevoegdheden meer op elkaar af te stemmen. Daarbij hanteer ik zoveel mogelijk het uitgangpunt dat de rechtswaarborgen die gelden in een analoge situatie in beginsel ook dienen te gelden in een daarmee vergelijkbare digitale situatie, tenzij relevante verschillen een andere benadering rechtvaardigen.

In het onderstaande ga ik in op de belangrijkste wijzigingen die ik voornemens ben aan te brengen ten opzichte van de geldende regelgeving.

Vergroting inzichtelijkheid

Allereerst beoog ik met herschikking van de genoemde bevoegdheden de inzichtelijkheid en daarmee het 'gebruiksgemak' te vergroten. Ten aanzien van de regeling van de doorzoeking van plaatsen acht ik het wenselijk een duidelijker onderscheid aan te brengen tussen de doorzoeking van een woning zonder toestemming van de bewoner en de doorzoeking van een kantoor van een professioneel verschoningsgerechtigde, waarbij ik de regeling van de doorzoeking van een woning enigszins anders wil vormgeven. Voorts wil ik ter vergroting van de inzichtelijkheid de verschillende bevoegdheden tot het vergaren van vastgelegde gegevens, zoals de doorzoeking ter vastlegging van gegevens en het vorderen van de verstrekking van gegevens, bij elkaar plaatsen.

Herstructurering regeling doorzoeking

Naar geldend recht is de rechter-commissaris degene die bevoegd is een woning te doorzoeken zonder toestemming van de bewoner. De wet bepaalt dat hij zich daarbij kan laten vergezellen van bepaalde door hem aangewezen personen en dat de doorzoeking geschiedt onder zijn leiding. Kernelementen zijn dat de rechter-commissaris beslist over de doorzoeking en toezicht houdt op de rechtmatige uitvoering daarvan. Wat opvalt is dat de tekst van de wet, in tegenstelling tot andere (steun)bevoegdheden tot inbeslagneming, nog steeds uitgaat van de rol van de rechter-commissaris als onderzoeksrechter. Zoals in het voorgaande kort aan de orde kwam, zijn de verantwoordelijkheden in het voorbereidend onderzoek in de loop der tijd verschoven naar de officier van justitie. Een deel van de doorzoekingsbevoegdheid is wel aan deze ontwikkeling aangepast, maar de doorzoeking van woningen niet. Om de regeling van de doorzoeking van een woning zonder toestemming van de bewoner meer in overeenstemming te brengen met het huidige systeem, en de rol van de rechter-commissaris daarin beter te laten aansluiten bij de praktijk, stel ik voor deze bevoegdheid enigszins anders vorm te geven. Voorop staat dat de betrokkenheid van de rechter-commissaris bij een doorzoeking van een woning gewaarborgd dient te blijven, omdat het grondwettelijk verankerde huisrecht in het geding is. In de huidige systematiek past het echter beter die betrokkenheid ten aanzien van de beslissing over de doorzoeking in de vorm van een machtiging te gieten. Via de machtiging brengt de rechter-commissaris tot uitdrukking dat hij instemt met het voornemen van de officier van justitie om in het concrete geval een woning te doorzoeken. Een dergelijke machtigingsconstructie bestaat nu al in het geval de doorzoeking van een woning dringend noodzakelijk is en niet op de komst van de rechter-commissaris kan worden gewacht. Ten aanzien van het toezicht op de rechtmatige uitvoering van de doorzoeking, stel ik voor in de wet meer ruimte te bieden aan de rechter-commissaris om zelf te bepalen of hij daarvoor in het concrete geval zijn daadwerkelijke

aanwezigheid noodzakelijk acht of dat hij dit – zoals thans vaak praktijk is – op afstand realiseert door telefonisch bereikbaar te zijn. Daarbij zij opgemerkt dat reeds in 1988 in de rechtspraak van de Hoge Raad is erkend dat de bevoegdheid van de rechter-commissaris om een woning te doorzoeken niet vereist dat de rechter-commissaris gedurende de gehele doorzoeking ter plaatse aanwezig is.[45] Hij mag zich naar elders begeven terwijl intussen opsporingsambtenaren – in tegenwoordigheid van de officier van justitie of van de hulpofficier van justitie die hem vervangt – de tot de doorzoeking behorende handelingen verrichten. Daarbij overweegt de Hoge Raad dat de moderne communicatiemiddelen het mogelijk maken enerzijds dat de opsporingsambtenaren of personen bij wie de doorzoeking geschiedt zich tijdens de doorzoeking tot de rechter-commissaris wenden ten einde diens beslissing in te roepen, anderzijds dat de rechter-commissaris desgewenst nadere instructies geeft met betrekking tot de doorzoeking. De tekst van de wet zou naar mijn oordeel beter moeten aansluiten bij deze rechtspraak en de daarop gebaseerde praktijk. Voor de goede orde zij opgemerkt dat ten aanzien van de doorzoeking van kantoren van professioneel verschoningsgerechtigden de aanwezigheid van de rechter-commissaris steeds vereist is, vanwege de bijzondere belangen die daarbij in het geding zijn en de rol van de rechter-commissaris bij de beslissing over al dan niet in beslag te nemen stukken.

De Politie en de KMar hebben in hun adviezen steun uitgesproken voor dit voorstel. De Rvdr is echter van oordeel dat het verder op afstand plaatsen van de rechter-commissaris niet past bij dit dwangmiddel dat als ingrijpend moet worden aangemerkt. In de praktijk is de rechter-commissaris vaker wel dan niet aanwezig bij een doorzoeking van een woning, zo merkt de Raad op, en zijn aanwezigheid is vereist om zo nodig ordemaatregelen te nemen en beslissingen te nemen over het beslag. De Raad suggereert te volstaan met codificatie van de hierboven aangehaalde jurisprudentie en het voorstel ook vanuit rechtsvergelijkend perspectief te bezien. Deze opmerkingen en suggesties van de Raad zal ik betrekken bij de verdere uitwerking van de voorstellen.

Een ander punt betreft het volgende. De omvang van de stroom inbeslaggenomen voorwerpen en de daarmee gepaard gaande kosten voor opslag blijven een punt van aandacht in die gevallen waarin het voortduren van de bewaring niet noodzakelijk is ten behoeve van de waarheidsvinding. De wet en het Besluit inbeslaggenomen voorwerpen bieden mogelijkheden om bepaalde categorieën van inbeslaggenomen voorwerpen met machtiging van de officier van justitie voortijdig te vervreemden of vernietigen. Het gaat hierbij in het bijzonder om voorwerpen die zijn inbeslaggenomen met het oog op de verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer dan wel tot bewaring van het recht tot verhaal. Bezien wordt, met inachtneming van het recht op het ongestoorde genot van het eigendom zoals gewaarborgd door artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, of deze regeling verdere aanscherping behoeft.

Afstemming bevoegdheden tot vergaren van gegevens

Gegevens die zijn vastgelegd op een (elektronische) gegevensdrager of in een computer kunnen op drie verschillende manieren worden vergaard: (1) door de gegevensdrager of computer in beslag te nemen en vervolgens de daarop opgeslagen gegevens te kopiëren voor nader onderzoek, (2) door tijdens een doorzoeking van een plaats onderzoek te doen aan of in een ter plaatse aanwezige computer of via een ter plaatse aanwezige computer onderzoek te doen in een elders aanwezig systeem en daarop aangetroffen relevante gegevens vast te leggen, en (3) door van een derde te vorderen dat deze bepaalde gegevens verstrekt.

In de praktijk worden veelvuldig mobiele telefoons, laptops, computers, usb-sticks en andere elektronische gegevensdragers in beslag genomen teneinde de beschikking te krijgen over de daarop vastgelegde gegevens ten behoeve van het opsporingsonderzoek. Op grond van de rechtspraak van de Hoge Raad is dergelijk onderzoek toegestaan. Deze vorm van gegevensvergaring is, anders dan dat moet zijn voldaan aan de regels die van toepassing zijn op de inbeslagneming van voorwerpen in het algemeen, niet nader genormeerd. Ik acht deze situatie niet langer wenselijk. Nieuwe technologische ontwikkelingen hebben in de loop der jaren geleid tot verschillende wijzigingen van het wetboek, zoals de bevoegdheden tot doorzoeking ter vastlegging van gegevens en de internettap. Ik ben van oordeel dat het vergaren van gegevens via de inbeslagneming van een elektronische gegevensdrager hierbij onderbelicht is gebleven. Het valt niet goed te rechtvaardigen dat het onderzoek in een computer en het vastleggen van daarop opgeslagen gegevens tijdens een doorzoeking wel met specifieke waarborgen is omgegeven, terwijl wanneer diezelfde computer tijdens de doorzoeking in beslag zou zijn genomen, het onderzoek aan die inbeslaggenomen computer en het vastleggen van de daarop opgeslagen gegevens niet met vergelijkbare waarborgen is omgegeven. Een toekomstbestendig wetboek dat rekening houdt met nieuwe ontwikkelingen betekent niet alleen dat de opsporingsinstanties van adequate middelen en bevoegdheden worden voorzien om strafbare feiten op te sporen,

[45] HR 8 november 1988, ECLI:NL:HR:1988:AC0602, NJ 1989, 127.

maar ook dat de inzet van die middelen en bevoegdheden met waarborgen is omgeven die aansluiten bij die nieuwe ontwikkelingen. De huidige techniek maakt het nu al mogelijk zeer grote hoeveelheden (persoonlijke) gegevens op computers, laptops, mobiele telefoons en tablets op te slaan en eenvoudig mee te voeren. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat deze ontwikkeling alleen maar zal toenemen. Gelet hierop is het onderzoek van een mobiele telefoon niet langer vergelijkbaar met het onderzoek van een eenvoudige zakagenda of een adressenboekje. Tegen deze achtergrond acht ik nadere wettelijke normering van het onderzoek aan inbeslaggenomen elektronische gegevensdragers en het ten behoeve van de opsporing vastleggen van de daarop opgeslagen gegevens noodzakelijk. Ik denk daarbij aan het vereiste dat een hogere autoriteit beslist over het onderzoeken van de inbeslaggenomen elektronische gegevensdrager en het vastleggen van de daarop opgeslagen gegevens alsmede waarborgen die vergelijkbaar zijn met die welke van toepassing zijn als tijdens een doorzoeking gegevens van een gegevensdrager ter plaatse worden vastgelegd (artikelen 125i e.v.).

De Politie, het platform BOD-en, de KMar en het OM hebben in hun adviezen hun zorgen hierover geuit, zij het dat de Kmar en het OM op zichzelf begrip hebben voor de gedachte van nadere normering. De geuite zorgen zien in het bijzonder op de effecten voor de opsporingspraktijk. Hiernaar wordt in mijn opdracht onderzoek verricht. Overige punten die in de adviezen naar voren zijn gebracht hebben betrekking op het feit dat de voorgestelde regeling zal leiden tot een onderscheid tussen het onderzoek van papieren gegevensdragers en het onderzoek van elektronische gegevensdragers, het belang van een goede afbakening van het begrip elektronische gegevensdrager en het toetsingskader dat moet worden gehanteerd. Deze punten zullen bij de verdere uitwerking van de voorstellen worden betrokken.

Voorts wil ik de bevoegdheden tot het vorderen van gegevens bij de onderlinge afstemming van de bevoegdheden tot het vergaren van gegevens betrekken. Hiertoe heb ik de volgende voornemens. Ik wil – zoals destijds aanbevolen door de Commissie Strafvorderlijke gegevensvergaring in de informatiemaatschappij – de specifieke vorderingsbevoegdheden voor de telecommunicatiesector integreren in de algemene vorderingsbevoegdheden. In de tweede plaats wil ik de reikwijdte van de vorderingsbevoegdheden beperken tot het vorderen van gegevens die voor zakelijke doeleinden, dat wil zeggen anders dan voor persoonlijk of huishoudelijk gebruik, worden verwerkt. Hiermee wordt beter aangesloten bij de belangrijkste doelstelling die aan de Wet bevoegdheden vorderen gegevens ten grondslag lag, namelijk een regeling te creëren op basis waarvan opsporingsambtenaren ten behoeve van de opsporing gegevens kunnen vergaren waarover bedrijven en instellingen beschikken zodat niet langer de weg van vrijwillige verstrekking op basis van artikel 43 van de Wet bescherming persoonsgegevens zou worden bewandeld. In de derde plaats ben ik voornemens het onderscheid tussen identificerende gegevens, gevoelige gegevens en andere gegevens te laten vervallen. Dit onderscheid naar de aard van de te vergaren gegevens kent de wet niet ten aanzien van de andere vormen van gegevensvergaring. Bovendien leidt de huidige, zeer strenge wettelijke normering van de bevoegdheid om gevoelige gegevens te vorderen, tot problemen waaraan men in de praktijk het hoofd tracht te bieden door andere bevoegdheden tot het vergaren van gegevens toe te passen, zoals het bevel tot uitlevering van de gegevensdrager waarop de gewenste gegevens zijn opgeslagen. Ook in deze zin is betere afstemming tussen de bestaande bevoegdheden gewenst. Ten slotte beraad ik mij op het thans geldende uitgangspunt dat opsporingsambtenaren in beginsel niet mogen verzoeken om vrijwillige verstrekking van gegevens. Uit de adviezen blijkt in zijn algemeenheid steun te bestaan voor deze voorstellen. De specifieke vragen en opmerkingen die hierover zijn gemaakt, zullen worden meegenomen bij de uitwerking van het wetsvoorstel.

In het nieuwe wetboek wordt een grondslag opgenomen voor het stellen van nadere regels met betrekking tot het veiligstellen van sporen en het nemen van monsters ter bevordering van de betrouwbaarheid van het eventueel daaraan te ontlenen bewijs in een strafzaak.

2.2.7. Heimelijke bevoegdheden en verkennend onderzoek

Met de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden is een groot aantal bevoegdheden geregeld die dat voordien niet waren, zoals stelselmatige observatie en infiltratie (1 februari 2000). Daarnaast werd met deze wet een aantal bestaande bevoegdheden gemodificeerd, zoals de telefoontap. In de afgelopen jaren is de regeling van de bijzondere opsporingsbevoegdheden (verder: BOB-regeling) meerdere keren gewijzigd en aangevuld, bijvoorbeeld met bevoegdheden tot het vorderen van gegevens en met bevoegdheden tot opsporing van terroristische misdrijven. De opzet van en de wijzigingen in de BOB-regeling hebben bijeengenomen geleid tot twee knelpunten. Het eerste knelpunt betreft de toegankelijkheid en de overzichtelijkheid van de regeling. De huidige BOB-regeling, die onder meer drie titels met daarin dezelfde bevoegdheden omvat, bestaat in totaal uit 74 artikelen waarvan sommige genummerd zijn met drie letters (bijv. artikel 126zja). Het tweede knelpunt betreft de grote administratieve lasten die in de praktijk bij de uitvoering van de BOB-regeling worden gevoeld. Zo bedraagt de bij de politie en de bijzondere opsporingsdiensten beleefde administratieve lastendruk

circa zeventig procent van de werktijd.[46] Dit heeft geleid tot herstructurering van de BOB-regeling. In het nieuwe Boek 2 staat mij een regeling voor ogen die oplossingen biedt voor de beide knelpunten. Daarbij wordt vooropgesteld dat de uitgangspunten van de huidige BOB-regeling uitdrukkelijk niet worden gewijzigd. De bevoegdheden worden uitgeoefend door een opsporingsambtenaar op bevel van de officier van justitie. Bij bevoegdheden die een ernstige inbreuk maken op de persoonlijke levenssfeer van burgers blijft daarnaast een machtiging van de rechter-commissaris noodzakelijk. Ook wordt geen van de thans bestaande bevoegdheden geschrapt. Wel worden de vorderingsbevoegdheden die in het huidige wetboek zijn opgenomen in de BOB-regeling, verplaatst naar het nieuwe hoofdstuk met bevoegdheden betreffende voorwerpen en gegevens (zie daarvoor paragraaf 2.2.6.).

De adviezen van het Platform BOD-en, de Politie, de Rvdr en het OM besteden nadrukkelijk aandacht aan de nieuwe regeling voor de heimelijke bevoegdheden. Het OM prijst de voorgestelde vereenvoudiging die volgens het OM de toegankelijkheid van het wetboek aanmerkelijk vergroot. Ook de Politie is van mening dat de nieuwe indeling, hernummering en formulering van de heimelijke bevoegdheden de toegankelijkheid en overzichtelijkheid verhogen.

Het opschrift van hoofdstuk 6 zal komen te luiden: ‘Heimelijke bevoegdheden’. In het nieuwe wetboek zal de term ‘bijzondere opsporingsbevoegdheden’ niet meer worden gebruikt. De bevoegdheden zijn namelijk op zichzelf en ook in relatie tot de andere bevoegdheden uit Boek 2 niet bijzonder, maar hebben wel het kenmerk dat zij heimelijk worden toegepast, hetgeen wil zeggen dat de persoon ten aanzien van wie de bevoegdheid wordt uitgeoefend vooraf van deze toepassing geen kennis heeft en dat hem daarvan pas later in het voorbereidend onderzoek mededeling wordt gedaan.

Uitwerking nieuwe systematiek van de algemene bepalingen

Het in paragraaf 2.2.2. genoemde algemene uitgangspunt dat bevoegdheden in beginsel slechts eenmaal worden uitgeschreven, is voor de heimelijke bevoegdheden (en overigens ook voor bevoegdheden tot het vorderen van gegevens) in het bijzonder van belang. Deze bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend (1) in geval van verdenking van een bepaald misdrijf, (2) indien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden voortvloeit dat in georganiseerd verband misdrijven worden beraamd of gepleegd en (3) bij aanwijzingen van een terroristisch misdrijf. Deze driedeling heeft ertoe geleid dat – zonder dat daartoe een wetgevingstechnische noodzaak bestaat – de bevoegdheden driemaal zijn uitgeschreven. Deze structuur kan aanmerkelijk worden vereenvoudigd door de bevoegdheden, met behoud van deze driedeling, eenmaal uit te schrijven. Het aantal van 74 artikelen kan daarbij tot een 20-tal artikelen worden teruggebracht. Het is daarbij uitdrukkelijk de bedoeling om de (eenmaal uitgeschreven) bevoegdheden in de drie genoemde gevallen te kunnen blijven uitoefenen.

Dit hoofdstuk over heimelijke bevoegdheden zal aanvangen met een titel algemene bepalingen, voorschriften die van toepassing zijn op alle heimelijke bevoegdheden. Daarna volgt een titel waarin de heimelijke bevoegdheden worden opgenomen. Deze bevoegdheden zullen daarbij langs de hierboven genoemde lijnen worden vereenvoudigd en gestroomlijnd.

Vermindering van administratieve lasten

Ter vermindering van de administratieve lasten wordt voorzien in een nieuw voorschrift dat het voor de officier van justitie mogelijk maakt om in één (generiek) bevel op te nemen dat uitvoering wordt gegeven aan verschillende heimelijke bevoegdheden jegens een persoon. Uiteraard zal de officier van justitie voor elke afzonderlijke bevoegdheid die hij in zijn bevel opneemt moeten bepalen of aan de wettelijke voorwaarden is voldaan. Hiermee wordt voorkomen dat voor bevoegdheden die op hetzelfde moment worden aangevraagd, meerdere bevelen moeten worden opgesteld. Dit zal er naar verwachting ook toe leiden dat de verantwoording in het proces-verbaal van de inzet van de bevoegdheden wordt geconcentreerd, waarvan eveneens een reductie van administratieve lasten wordt verwacht. Bij de verdere voorbereiding van de wettelijke regeling zal de opmerking van de Rvdr worden betrokken over de wijze waarop het generieke bevel doorwerkt bij de rechterlijke toetsing van de bevelen.

Een lastenverlichting wordt voorts gerealiseerd door een wijziging door te voeren in de bepaling over het opnemen van communicatie die plaatsvindt door middel van een aanbieder van een telecommunicatiedienst (de ‘tap’). De opsporingsambtenaar heeft voor een juiste interpretatie van de opgenomen communicatie altijd bepaalde verkeersgegevens nodig, zoals het tegennummer en de paallocatie. Op

[46] Volgt uit het rapport ‘Administratieve lastendruk bij opsporing Zware en Georganiseerde Criminaliteit. Een nulmeting’, uitgevoerd door Elffers Felix in samenwerking met de Politieacademie, Lectoraat Criminaliteitsbeheersing & Recherchekunde, Utrecht/Apeldoorn, 12 maart 2012.

grond van de huidige wetgeving moeten deze gegevens separaat worden gevorderd door de officier van justitie. De beoogde wijziging houdt in dat het bevel van de officier van justitie tot het opnemen van communicatie tevens inhoudt dat de aanbieder van de telecommunicatiedienst gedurende de uitvoering van het bevel de bijbehorende verkeersgegevens verstrekt. Voor het bevel van de officier van justitie tot het opnemen van communicatie blijft een machtiging van de rechter-commissaris vereist.

De Politie spreekt in haar advies waardering uit voor de aandacht die bij de voorbereiding van de voorstellen is besteed aan het verminderen van de administratieve lasten. De hierboven genoemde voorstellen zullen volgens de Politie bijdragen aan een reductie van de administratieve lasten. De Politie stelt evenwel dat de voorgestelde regeling in haar totaliteit slechts een beperkte lastenverlichting voor de opsporingsambtenaar met zich zal brengen.

De voorgestelde regeling stelt, evenals de huidige regeling, geen regels ten aanzien van de aanvraagprocedure van de bevoegdheden. Het startpunt is het bevel van de officier van justitie. Daarvoor heeft een opsporingsambtenaar inderdaad al veel administratief voorwerk verricht. Die activiteiten vloeien niet zozeer voort uit de wet, maar liggen veeleer besloten in het administratieve proces van de politie-organisatie. Nieuwe IT-systemen en een aanpassing van de werkprocessen waarmee nu reeds ervaring wordt opgedaan in de gemeenschappelijke BOB-kamers kunnen ook bijdragen aan een forse vermindering van de administratieve lasten. Hieraan zal bij de implementatie van de nieuwe wetgeving nadrukkelijk aandacht worden besteed.

Nieuwe bevoegdheden

Tot slot bestaan bij de bijzondere opsporingsdiensten, de Politie en het OM aanvullende wensen tot modernisering van enkele bevoegdheden, uitbreiding van bestaande bevoegdheden en de invoering van nieuwe bevoegdheden. Daarbij kan gedacht worden aan een opsporingsbevoegdheid die ziet op de stelselmatige vastlegging van persoonsgegevens op het internet, de inzet van een 'stille sms' of IMSI-catcher ter plaatsbepaling of een tijdslot voor de uitvoering van een bevel tot het opnemen van vertrouwelijke communicatie. In hun adviezen over deze nota zijn zowel de Politie als het Platform BOD'en op de wenselijkheid van een nadere regeling voor de drie laatstgenoemde onderwerpen teruggekomen. Op basis van nieuwe consultaties, onder andere van de Commissie modernisering Wetboek van Strafvordering[47] zal ik deze wensen de komende periode bezien en beoordelen of deze – in het kader van de modernisering van het wetboek – noodzakelijk zijn en aanleiding geven om geheel of gedeeltelijk in de hierboven geschetste regeling van de heimelijke bevoegdheden te worden opgenomen.

Verkennend onderzoek

Het verkennend onderzoek omvat de bevoegdheid van de officier van justitie om, indien voldaan wordt aan de daaraan gestelde voorwaarde, onderzoek te laten doen naar verzamelingen van personen om vast te stellen of en op welke wijze daarbinnen misdrijven worden beraamd of gepleegd.

Uit onderzoek blijkt dat in de huidige praktijk slechts incidenteel een verkennend onderzoek wordt ingesteld. Hoewel het daarmee voorziet in een behoefte, roept dit vragen op naar de achterliggende redenen hiervan. De komende periode zal ik gebruiken om mij een completer beeld te vormen omtrent het gewenste gebruik van het verkennend onderzoek: is er in de opsporingspraktijk slechts incidenteel behoefte aan informatie over bepaalde verzamelingen van personen of zijn de onderzoeksmogelijkheden die het verkennende onderzoek biedt te beperkt om in de praktijk een grotere toegevoegde waarde te hebben? Het completere beeld leidt mogelijk tot verdere aanpassingen.

2.2.8. Bevoegdheden van de rechter-commissaris

De rechter-commissaris kan tot het verrichten van onderzoekshandelingen gebruik maken van diverse opsporingsbevoegdheden, die elders in Boek 2 geregeld zijn (zoals de schouw en DNA-onderzoek). Door in dit hoofdstuk te verwijzen naar de desbetreffende bevoegdheden die zijn toebedeeld aan de gebruikelijke opsporingsautoriteiten, behoeven dezelfde bevoegdheden niet meerdere keren te worden uitgeschreven.

De hoofdstukindeling van dit boek ziet er als volgt uit:
1. Beslissingen omtrent (verdere) vervolging
2. De vervolging door een strafbeschikking
3. De kennisgeving van niet (verdere) vervolging

[47] Instellingsbesluit Commissie modernisering Wetboek van Strafvordering, Stc. 2014, nr. 24582.

4. De verklaring dat de zaak is geëindigd
5. Beklag tegen het niet (verder) vervolgen
6. Het bezwaarschrift tegen de dagvaarding
7. Schrapping en verplaatsing van regelingen omtrent schorsing van de vervolging

2.3. Boek 3: Buitengerechtelijke afdoeningsvormen en vervolging

2.3.1. Beslissingen omtrent (verdere) vervolging

In het vernieuwde wetboek blijft het opportuniteitsbeginsel gehandhaafd. Gelet op de verwevenheid van het opportuniteitsbeginsel met de Nederlandse strafvordering zie ik geen aanleiding om in dit belangrijke onderdeel van het stelsel wijziging te brengen. Het OM behoudt het vervolgingsmonopolie. De huidige bepalingen waarin het opportuniteitsbeginsel is neergelegd (artikelen 167 en 242, tweede lid) zullen worden overgenomen, net als de huidige regeling waarin een minderjarige de mogelijkheid wordt verschaft zijn mening kenbaar te maken over de vervolging van een zedendelict (artikel 167a).

2.3.2. De vervolging door een strafbeschikking

In het kader van de onderhavige wetgevingsoperatie is niet voorzien in een wijziging van de regeling van de strafbeschikking. Deze regeling is, door de Wet OM-afdoening, namelijk recent ingevoerd. Voordat een eventuele inhoudelijke wijziging van de regeling aan de orde is, dient hiermee voldoende ervaring te zijn opgedaan. Ook moeten de uitkomsten worden afgewacht van de evaluatie van de bovengenoemde wet.
Op zichzelf is over het moment van de evaluatie van de Wet OM-afdoening bepaald dat deze uiterlijk vijf jaar na volledige inwerkingtreding van de wet zal plaatsvinden,[48] dat wil zeggen binnen vijf jaar nadat al de sanctiemodaliteiten die de wet biedt in de praktijk worden toegepast. Door de gefaseerde invoer van deze wet is op dit moment nog geen sprake van volledige invoering. Zo wordt er thans nog geen toepassing gegeven aan de mogelijkheid om gedragsaanwijzingen te geven in een strafbeschikking. Toch zal ik binnen afzienbare termijn starten met het evaluatieonderzoek. Aanleiding daartoe is onder meer het recente rapport ‘Beschikt en gewogen’[49] van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad. De Procureur-Generaal heeft in het kader van zijn toezichthoudende taak tekortkomingen gesignaleerd bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen door het OM. Het OM is met een plan van aanpak gekomen om deze tekortkomingen in de uitvoering weg te nemen.
Ook het OM wijst in zijn advies met betrekking tot de contourennota op de noodzaak van een evaluatie van de Wet OM-afdoening. Aan het door het OM aan de orde gestelde punt dat het niet mogelijk is om bij een strafbeschikking een voorwaardelijke sanctie op te leggen, zal ik aandacht besteden bij de evaluatie. In een apart wetgevingstraject dat snel na de wetsevaluatie ter hand zal worden genomen, zal ik bezien in hoeverre de wettelijke regeling betreffende de strafbeschikking wijziging behoeft. Omdat het voorwaardelijke sepot en de transactie nauw samenhangen met de strafbeschikking en de bovengenoemde evaluatie ook voor deze onderwerpen van belang is, zal in het kader van de modernisering ook geen inhoudelijke wijziging plaatsvinden van desbetreffende regelingen.

2.3.3. De kennisgeving van niet (verdere) vervolging en het informele sepot

Hoewel belangrijke uitgangspunten zoals het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel worden gehandhaafd, zal het bestaande stelsel van waarborgen rondom de vervolgingsbeslissing worden verbeterd. Dit betreft onder meer de kennisgeving van niet verdere vervolging. Op de huidige regeling van de kennisgeving van niet verdere vervolging, opgenomen in artikel 243 e.v., bestaat een breed gedeelde kritiek, omdat deze onevenwichtig is.
Volgens de huidige regeling is het OM pas verplicht tegenover de verdachte aan te geven wat er met diens zaak gebeurt als er formeel sprake is (geweest) van een ‘vervolging’ van de verdachte (het gaat om de niet *verdere* vervolging). In het geldende recht wordt vrij algemeen aangenomen dat er sprake is van een vervolging in de zin van artikel 243 indien de zaak op initiatief van het OM aan de rechter wordt voorgelegd of indien de zaak wordt afgedaan door een strafbeschikking.
In de praktijk pakt de regeling zo uit dat wanneer er in een zaak een rechter-commissaris is ingeschakeld, hoe kortstondig ook (bijvoorbeeld alleen voor de benoeming van een deskundige) de verdachte recht heeft op een kennisgeving van niet verdere vervolging, met bijbehorende rechtsbescherming, als zijn vervolging niet wordt doorgezet. Het maakt daarbij niet uit of jegens de verdachte al dan niet bepaalde dwangmiddelen zijn uitgeoefend. Daarentegen heeft een verdachte die een aantal dagen in verzekering is gesteld in het algemeen geen recht op een kennisgeving van niet verdere vervolging als

[48] Zie artikel XXIA van de Wet OM-afdoening.
[49] Rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, J.W. Fokkens, *Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2014.

diens vervolging niet wordt doorgezet. In dat geval is er namelijk geen rechter in zijn zaak betrokken geweest en is er formeel nog geen sprake van een 'vervolging'.
Ratio van de regeling is onder meer recht te doen aan het gerechtvaardigde belang dat de verdachte kan hebben om niet te lang in onzekerheid te verkeren over hetgeen met zijn strafzaak gebeurt. Gelet op deze ratio zal ik de reikwijdte van de regeling verbreden, hetgeen ook door de onderzoekers van het project Strafvordering 2001 alsmede door Keulen is bepleit.[50] Ik beraad mij nog over het precieze moment waarop een kennisgeving van niet verdere vervolging verplicht is. Een optie is een kennisgeving van niet verdere vervolging verplicht te stellen indien de betrokkene als verdachte verhoord is. Een andere optie is om beslissend te achten of bepaalde dwangmiddelen zijn ingezet, zoals de inverzekeringstelling. Vanaf dat moment heeft de verdachte in ieder geval een gerechtvaardigd belang om te weten wat er met zijn strafzaak gebeurt.
Uitgangspunt dient voorts te zijn dat indien aan het slachtoffer wordt meegedeeld dat de verdachte niet wordt vervolgd, hiervan ook kennis moet worden gegeven aan de verdachte.
Om te voorkomen dat de uitbreiding van de reikwijdte van de regeling leidt tot te veel administratieve lasten, zal een betekening van de kennisgeving aan de verdachte niet meer verplicht zijn. In die gevallen waarin het moment van de kennisgeving van niet verdere vervolging van belang is voor de rechtspositie van de verdachte (bijvoorbeeld in verband met de termijn waarbinnen een verzoek tot schadevergoeding na ondergane voorlopige hechtenis moet worden ingediend) zal beslissend zijn of zich een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat de kennisgeving van niet verdere vervolging aan de verdachte bekend is.

De kennisgeving van niet verdere vervolging is niet de enige wijze waarop aan de verdachte wordt meegedeeld dat hij niet wordt vervolgd. Dit kan ook door middel van een informele sepotmededeling door het OM. Volgens vaste jurisprudentie is het OM, gelet op het vertrouwensbeginsel, in het algemeen gebonden aan de toezegging die aan een verdachte zijn gedaan. Dit maakt dat er naar geldend recht, in gevallen waarin er sprake is van een onvoorwaardelijk sepot, niet of nauwelijks sprake is van een verschil tussen de kennisgeving van niet verdere vervolging en het informele sepot. Ter wille van de kenbaarheid van het recht zal in Boek 3 een regeling worden opgenomen van het informele sepot, waarbij in gevallen waarin het OM een zaak onvoorwaardelijk heeft geseponeerd wordt aangesloten bij de huidige regeling betreffende de rechtsgevolgen van de kennisgeving van niet verdere vervolging in artikel 255. Bij het opstellen van deze regeling zal worden bezien of de kennisgeving niet-verdere vervolging en het informele sepot samengevoegd kunnen worden tot één afdoeningsvorm, zoals door de Politie is gesuggereerd in haar advies over deze nota.

2.3.4. De verklaring dat de zaak is geëindigd

De regeling in artikel 36 omtrent de verklaring dat de zaak is geëindigd beoogt te voorkomen dat de verdachte te lang in onzekerheid blijft over het verloop van de zaak. Net als bij de regeling betreffende de kennisgeving van niet verdere vervolging in artikel 243 is het doel om de voortgang van de procedure te bevorderen. Mocht de procedure gedurende langere tijd stil liggen, dan kan de verdachte of de rechter-commissaris bij de in artikel 36 genoemde rechter een verzoek indienen tot het verkrijgen van een verklaring dat de zaak geëindigd is.
Omdat de twee bovengenoemde regelingen hetzelfde doel hebben en sterk aan elkaar verwant zijn, ligt het voor de hand om de regelingen in samenhang met elkaar te bezien en het toepassingsbereik op elkaar af te stemmen. Dat zou de regelingen evenwichtiger maken dan nu het geval is. Net als bij de bovengenoemde kennisgeving zal ik daarom het toepassingsbereik van de regeling verruimen. Ik beraad mij nog over de vraag of de regeling al van toepassing dient te zijn indien de verdachte als zodanig is gehoord of dat er sprake moet zijn van de toepassing van bepaalde dwangmiddelen (zie par 2.3.3.).
Door de verruiming van het toepassingsbereik wordt de rechtspositie van de verdachte versterkt en wordt recht gedaan aan de gedachte dat een (gewezen) verdachte op een gegeven moment moet weten waar hij aan toe is. Ook voor de opsporingsambtenaren en het OM is dit een oriëntatiepunt om erop toe te zien dat zich in een concrete zaak geen onnodig lange wachttijden bij de achtereenvolgende stappen in het onderzoek voordoen.

Het beklag op grond van artikel 12 is een belangrijk correctiemechanisme op het vervolgingsmonopolie van het OM. De klager kan door middel van dit beklag bereiken dat alsnog een vervolging wordt ingesteld indien blijkt dat ten onrechte van een vervolging is afgezien. Vaak wordt het beklag ingediend door het slachtoffer van een strafbaar feit, maar ook andere rechtstreeks belanghebbenden kunnen een klacht indienen.

---

[50] J.B.H.M. Simmelink, 'Vervolging en rechtsbescherming', in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in Strafzaken. Tweede interim-rapport onderzoeksproject strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004, blz. 387–496, i.h.b. blz. 446. B.F. Keulen, 'Waarborgen rond de vervolging in de 21e eeuw', in: M. Groenhuijsen, T.Kooijmans, J. Ouwerkwerk (red.), *Roosachtig strafrecht. Liber amicorum Th. de Roos*, Deventer: Kluwer 2013, blz. 341–354, i.h.b. blz. 353.



De regeling blijft in essentie gelijk. Er vindt echter wel een aanpassing op enkele onderdelen plaats om knelpunten weg te nemen. Dit wordt hieronder nader uitgewerkt.

2.3.5. Het beklag over het niet (verder) vervolgen

Het beklag op grond van artikel 12 is een belangrijk correctiemechanisme op het vervolgingsmonopolie van het OM. De klager kan door middel van dit beklag bereiken dat alsnog een vervolging wordt ingesteld indien blijkt dat ten onrechte van een vervolging is afgezien. Vaak wordt het beklag ingediend door het slachtoffer van een strafbaar feit, maar ook andere rechtstreeks belanghebbenden kunnen een klacht indienen.
De regeling blijft in essentie gelijk. Er vindt echter wel een aanpassing op enkele onderdelen plaats om knelpunten weg te nemen. Dit wordt hieronder nader uitgewerkt.

Het vereiste dat er sprake moet zijn van een beslissing van het OM

De artikel 12-procedure is bedoeld voor gevallen waarin het OM al een beslissing heeft genomen over de afdoening van het feit. Desondanks komt het voor dat klagers niet een beslissing van het OM afwachten en rauwelijks een klacht instellen bij het hof. Soms is niet eens aangifte gedaan bij de politie. Een dergelijk rauwelijks beklag leidt tot een onnodige belasting van het justitiële apparaat en tot inefficiënte procedures. Een klager zal meestal sneller weten waar hij aan toe is indien hij eerst aangifte doet en, indien dat niet tot een vervolging leidt, eerst aan het OM verzoekt een vervolging in te stellen, voordat eventueel een art. 12 Sv-procedure wordt opgestart. In de bestaande situatie komt het bovendien voor dat de klager, na geruime tijd gewacht te hebben, niet-ontvankelijk wordt verklaard in het ingestelde beklag omdat er nog geen beslissing door het OM is genomen.[51] Om dit soort situaties te voorkomen zal in de wetstekst duidelijker worden aangeven dat er op straffe van niet ontvankelijkheid van het beklag sprake dient te zijn van een beslissing van het OM in de zaak (of, indien wel aan het OM verzocht is een vervolging in te stellen, maar het OM hierop niet reageert: het achterwege van een tijdige beslissing hierover). De Rvdr wijst er terecht op, dat duidelijk dient te zijn welk orgaan feitelijk de bestreden beslissing heeft genomen opdat hierover in de beklagprocedure geen discussie bestaat. Dit is onder meer belangrijk in verband met de opstelling van ambtsberichten.

Invoering beklagtermijn

In de huidige regeling is het beklag ex artikel 12 in het algemeen niet aan een termijn gebonden, waardoor veel tijd kan verlopen tussen het vermeende feit en het beklag. Dit ligt slechts anders wanneer er een strafbeschikking is uitgevaardigd of een kennisgeving van niet verdere vervolging is betekend aan de verdachte. In dat geval dient het beklag worden gedaan binnen drie maanden na de datum waarop de rechtstreeks belanghebbende daarmee bekend is geworden.[52]
In de praktijk levert het ontbreken van een beklagtermijn soms problemen op, omdat staten weigeren rechtshulp te verlenen vanwege de mogelijkheid dat in de (verre) toekomst alsnog een vervolging plaatsvindt naar aanleiding van een beklag ex artikel 12. Ook is de invoering van een beklagtermijn wenselijk vanwege het gerechtvaardigde belang van de verdachte om binnen afzienbare termijn te weten of in zijn zaak een vervolging wordt ingesteld. Bovendien is het ook voor de samenleving als geheel belangrijk dat strafzaken zo voortvarend mogelijk worden afgedaan en de kwaliteit van het strafproces niet nadelig wordt beïnvloed door onnodig tijdsverloop. In de nieuwe regeling zal ik daarom een beklagtermijn instellen. Ik denk aan een termijn van drie maanden vanaf het moment dat de rechtstreeks belanghebbende bekend is geworden met het gegeven dat de zaak niet wordt vervolgd. Op dit punt kan een uitzondering worden gemaakt voor bepaalde delicten, zoals de levensdelicten, mede gezien de vervolgingsplicht die onder omstandigheden kan voortvloeien uit art. 2 EVRM.[53]
De Rvdr geeft in zijn consultatieadvies aan begrip te hebben voor het invoeren van een beklagtermijn. De invoering hiervan wordt bovendien ondersteund door de Politie. De Politie wijst er in haar advies terecht op dat het ontbreken een beklagtermijn tot gevolg kan hebben dat er zoveel tijd tussen het strafbare feit en de beslissing over het beklag is verstreken dat geen zinvol en efficiënt opsporingsonderzoek meer mogelijk is.

Toetsingsmogelijkheid door het hof

Bij de totstandkoming van de nieuwe regeling moet duidelijkheid worden verschaft over het karakter

---

[51] Zie bijvoorbeeld Hof Arnhem 28 mei 2010, ECLI:NL:GHARN:2010:BM6332.
[52] Zie artikel 12k, eerste lid, respectievelijk 12l, tweede lid. Op grond van artikel 12k, tweede lid, geldt dit niet indien de strafbeschikking niet volledig ten uitvoer wordt gelegd.
[53] I.E.W. Gonzales, *De beklagprocedure in Strafzaken. Artikel 12 Wetboek van Strafvordering in theorie en praktijk*, Praktijkwijzer strafrecht, Deventer: Kluwer 2014, blz. 59.

van het rechterlijke toezicht op de vervolgingsbeslissing. In de rechtspraktijk wordt soms uitgegaan van een volle toetsing, maar meestal van een meer marginale toetsing. Hoven voeren op dit punt een verschillend beleid, omdat er – zo blijkt ook uit het advies van de Rvdr over deze contourennota – verschillend over dit onderwerp wordt gedacht binnen de beklagkamers van de gerechtshoven.[54]
In dit verband dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de haalbaarheid en de opportuniteit van de vervolging. Het oordeel over de *haalbaarheid* van de vervolging kan de rechter in volle omvang toetsen nu het bij uitstek gaat om vragen die tot het domein van de rechter horen, zoals de kwestie van de bewijsbaarheid van het feit. Wel gaat het om een voorlopig oordeel, nu het onderzoek in de strafzaak nog niet is afgerond. Het is niet de bedoeling dat de rechter in het kader van de beklagprocedure te veel vooruitloopt op het eindoordeel in de strafzaak, waardoor de beklaagde als het ware al door de beklagrechter veroordeeld is voordat de hoofdprocedure begint.
Dit ligt anders bij het oordeel over de *opportuniteit* van de vervolging. Op zichzelf heeft de wetgever bij de totstandkoming van het huidige wetboek in 1926 en bij de wijziging van de beklagregeling in 1985 gekozen voor een volle toetsing, waarbij de rechter dezelfde toetsingsmaatstaf hanteert als het OM.[55] Dit komt tot uiting in het huidige artikel 12i, tweede lid, waarin bepaald is dat het hof een vervolgingsbevel kan weigeren op gronden aan het algemeen belang ontleend.'[56] De laatste decennia heeft echter een ontwikkeling plaatsgevonden waarin het vervolgingsbeleid van het OM in toenemende mate genormeerd is door aanwijzingen en richtlijnen. Het is niet gewenst dat de rechter langs de weg van de beklagprocedure dit beleid kan bepalen. Het hof dient bij de toetsing van de vervolgingsbeslissing rekening te houden met het vertrouwen dat burgers moeten kunnen ontlenen aan vervolgingsrichtlijnen en -aanwijzingen. Uitgangspunt van de nieuwe beklagregeling zal daarom zijn dat de rechter voor wat betreft de opportuniteit van de vervolging dient uit te gaan van een meer terughoudende toets, waarbij beslissend is of een vervolging in redelijkheid achterwege kan blijven. Hierbij spelen de belangen van de klager (vaak het slachtoffer) een belangrijke rol, maar ook de belangen van de verdachte.
Het hof kan zelf de vervolging bevelen. Op zichzelf zou men kunnen denken aan een wettelijk systeem waarin het hof bij gegrondverklaring van de klacht het besluit van het OM vernietigt, met een terugwijzing naar het OM. Dat zou de procedure echter wel nodeloos omslachtig maken en waarschijnlijk leiden tot een verlenging van de doorlooptijden. Vanwege het belang van een efficiënte rechtsgang blijft daarom het systeem gehandhaafd dat het hof zelf de vervolging kan bevelen wanneer het hof van oordeel is dat het OM een vervolging had moeten instellen en dat het hof daarbij kan aangeven ter zake van welk strafbaar feit vervolgd moet worden.

Vergroting mogelijkheden feitenonderzoek

In het geldende recht zijn de mogelijkheden tot het doen van feitenonderzoek in incidentele gevallen niet toereikend bij (zeer) complexe beklagzaken. Zo kan in een beklagzaak de vraag rijzen of sprake is geweest van moord door de beklaagde, zoals de klagers stellen, of van zelfmoord. Het komt in dergelijke situaties voor dat het feitenonderzoek dermate summier is geweest, dat geen goede beoordeling van de klacht mogelijk is, ook al is het wel een potentieel gegronde klacht. De in artikel 12i, derde lid, vervatte mogelijkheid van een verwijzing door het hof naar de rechter-commissaris via de officier van justitie brengt in die gevallen meestal geen soelaas, aangezien de verdenking jegens de beklaagde te zwak kan zijn om hem te (kunnen) belasten met een bevel tot vervolging en een positie als verdachte. In de praktijk wordt wel buiten het wettelijke kader om feitenonderzoek geëntameerd om op die manier de klagers niet met lege handen te laten staan.[57]
Voordeel van een wettelijke regeling op dit punt is dat duidelijkheid wordt verschaft over de te volgen procedure en de rechtspositie van de klagers (vaak de slachtoffers) wordt versterkt. Ik overweeg daarom om de mogelijkheid in te voeren dat het hof ter voorbereiding van diens beslissing de zaak voor nader onderzoek kan verwijzen naar een raadsheer-commissaris of rechter-commissaris. Deze functionaris kan na de verwijzing door het hof (opsporings-)onderzoek entameren en desgewenst opdrachten geven aan opsporingsambtenaren (conform de huidige procedure in artikel 177). De huidige grenzen betreffende de aanwending van opsporingsbevoegdheden blijven daarbij intact. Na het nader onderzoek kan dan het hof alsnog beslissen of er al dan niet een bevel tot vervolging moet worden gegeven. Te verwachten valt dat de desbetreffende regeling alleen in een beperkt aantal exceptionele gevallen zal worden ingevoerd.

[54] I.E.W. Gonzales, a.w. blz. 93; M.J.A. Duker, *De toetsingsruimte van het hof in beklagzaken ex artikel 12 Sv*, Delikt en Delinkwent 2009, afl. 5, blz. 428–452.
[55] Zie hierover uitgebreid M.J.A. Duker, t.a.p. Hij wijst erop dat de wetsgeschiedenis op dit punt niet zo duidelijk is en in Kamerstukken tegenstrijdige standpunten zijn ingenomen.
[56] Vgl. artikel 167, tweede lid en artikel 242,tweede lid waarin is bepaald dat het OM kan afzien van de (verdere)vervolging op gronden aan het algemeen belang ontleend.
[57] Zie L. Frijda, Plaatsbepaling, in: S.J.A.M. van Gend en G.J. Visser (red.), Artikel 12 Sv, Prinsengrachtreeks 2004/2, Nijmegen: Ars Aequis Libri 2004, blz. 15–35, blz. 19.

Versnelling doorlooptijden

De laatste jaren is de lange duur van de procedure een belangrijk knelpunt. Flankerend beleid dat in het verleden is ingezet (o.a. in verband met een spoedige aanlevering van ambtsberichten) heeft onvoldoende geholpen. Dit is niet alleen nadelig voor de klager, maar ook voor de persoon wiens de vervolging wordt verlangd (de beklaagde). Deze kan in gevallen waarin een klacht ex artikel 12 wordt ingesteld gedurende lange tijd in onzekerheid verkeren over wat de uitkomst is van de procedure, terwijl het tijdsverloop tevens nadelig kan zijn voor zijn verdedigingspositie.
Ter versnelling van de procedure wordt een wettelijke termijn voor de afdoening van het beklag ingevoerd. In lijn met een suggestie voor wetswijziging die is gedaan vanuit de rechtspraktijk[58] zal in de wet worden neergelegd dat het beklag i.h.a. binnen zes maanden na ontvangst van het klaagschrift dient te worden afgedaan, ‘behoudens in de beschikking op te nemen bijzondere omstandigheden’. Deze laatste omstandigheden dienen voldoende ‘bijzonder’ te zijn en specifiek te worden aangegeven in de beschikking. Te verwachten valt dat hierdoor een snelle afhandeling wordt gestimuleerd.
In gevallen waarin het beklag niet-ontvankelijk is omdat er nog geen sprake is van een vervolgingsbeslissing van het OM is het, in verband met de totale duur van de procedure, van groot belang dat de klager zo spoedig mogelijk te weten komt dat hij zich eerst tot het OM dient te wenden. In deze gevallen zal daarom een kortere afdoeningstermijn gelden (bijvoorbeeld drie maanden).
Zoals voorgesteld door de Rvdr in zijn advies ten aanzien van de contourennota zal ik het bovendien mogelijk maken eenvoudige onderzoekshandelingen op te dragen aan de advocaat-generaal.
De Rvdr stelt aan de orde dat in de huidige praktijk het OM niet in staat is de benodigde gegevens, waaronder het ambtsbericht van het OM, tijdig aan te leveren. Zoals in paragraaf 4.3.3. van de aanbiedingsbrief vermeld, lopen er reeds projecten die gericht zijn op verbetering van de werkprocessen. Daarbij kunnen ook de resultaten worden betrokken van sociaalwetenschappelijk onderzoek dat op dit moment in mijn opdracht wordt verricht naar het concrete verloop van het beklagprocedure.

Invoering mogelijkheid voorwaardelijk bevel tot vervolging

Er wordt een voorwaardelijk bevel tot vervolging mogelijk gemaakt. Hieraan bestaat de behoefte indien de wens van klager tot strafvervolging gelegen is in een schadevergoeding. Voordeel van deze beslismodaliteit is dat gerechtvaardigde belangen van de klagers worden gediend. Tegelijkertijd wordt recht gedaan aan het belang van de samenleving bij een proportionele inzet van middelen en aan het belang van de verdachte om niet vervolgd te worden wanneer hij kan volstaan met vergoeding van schade van het slachtoffer. Het voorstel draagt bovendien bij aan een versnelling van de doorlooptijden en een ontlasting van het strafrechtelijke systeem. De klager hoeft niet op een vervolging van de beklaagde (door een dagvaarding of een strafbeschikking) te wachten als de klager slechts een schadevergoeding verlangt en de beklaagde wel bereid is tot het betalen van een schadevergoeding. Indien aan de voorwaarde is voldaan zal het rechtsgevolg zijn dat de beklaagde recht heeft op een kennisgeving van niet (verdere) vervolging. Omdat de niet-vervolging bij het voldoen aan de voorwaarde een logisch gevolg is van de beslissing van het hof zal worden bepaald dat de bewilligingsprocedure (waarbij het OM toestemming vraagt aan het hof om de vervolging niet door te zetten) niet gevolgd hoeft te worden. Zo kan worden bewerkstelligd dat alle betrokkenen snel weten waar zij aan toe zijn.
De Rvdr heeft aangegeven geen bezwaar te hebben tegen de invoering van de mogelijkheid van een voorwaardelijk beklag tegen de vervolging, maar noemt wel een aantal problemen die zich kunnen voordoen bij het uitwerken van een concrete regeling op dit terrein. Hierbij wordt bij de voorbereiding van het wetsvoorstel rekening gehouden.

Inzage in processtukken

De Rvdr stelt in zijn advies met betrekking tot de contourennota dat het op dit moment voorkomt dat enkel en alleen een beklag over het niet (verder) vervolgen van een strafbaar feit wordt ingesteld met het oog op de inzage van processtukken. In verband daarmee stelt de Rvdr voor om een aparte rechtsingang te creëren bij het OM. Ik zal dit voorstel nader bezien.

Artikel 13 en 13a

In de artikelen 13 en 13a zijn regelingen opgenomen betreffende het beklag tegen de niet-vervolging van rechterlijke ambtenaren en het beklag bij de Hoge Raad betreffende feiten waarvan de Hoge Raad in eerste aanleg kennis neemt. Afgezien van enkele technische wijzigingen zullen deze bepalingen inhoudelijk ongewijzigd worden overgenomen in het vernieuwde wetboek.

---

[58] R.J. Gras, *Een voorstel tot wijziging van de beklagprocedure*, Strafblad 2009, afl. 5, blz. 453– 454. Dit voorstel is gedaan namens een groep rechters die veel beklagzaken behandelen.

2.3.6. Het bezwaarschrift tegen de dagvaarding

Doelstelling van de wetgevingsoperatie is onder meer om te bezien of bepaalde procedures overbodig zijn. De vraag rijst of dat geldt voor het bezwaarschrift tegen de dagvaarding (artikel 262). In het kader van het project Strafvordering 2001 is de stelling ingenomen dat deze procedure geschrapt kan worden, omdat hieraan geen behoefte zou bestaan. Volgens de projectgroep kan namelijk ook al worden opgekomen tegen een lichtvaardige vervolging in de strafzaak zelf, omdat de zittingsrechter een oordeel kan geven over de ontvankelijkheid van het OM in het licht van de beginselen van een behoorlijke procesorde.[59]
Bij de totstandkoming van de Wet versterking positie rechter-commissaris is ervoor gekozen de procedure inzake het bezwaarschrift tegen de dagvaarding te handhaven vanwege de behoefte die in de praktijk bleek te bestaan aan het behoud van de procedure.[60] Ik blijf ook thans bij deze beslissing en hecht aan het belang dat een verdachte een lichtvaardige vervolging (met de kans op reputatieschade) kan voorkomen.

De bezwaarschriftprocedure zal ongewijzigd blijven met uitzondering van het aspect van de functiecumulatie die naar geldend recht mogelijk is bij de bezwaarschriftprocedure. Deze functiecumulatie houdt in dat de rechters die hebben geoordeeld over het bezwaarschrift ook kunnen oordelen over de uiteindelijke strafzaak (artikel 371). Dit alles kan aaneensluitend op dezelfde dag plaatsvinden. Hoewel dit de efficiëntie bevordert en waarschijnlijk ook verenigbaar is met de eisen van artikel 6 EVRM, heeft deze cumulatie als nadeel dat het maatschappelijk draagvlak voor de beslissing van de bezwaarschriftrechter(s) kan worden aangetast. Voor dat draagvlak en ter voorkoming van de schijn van partijdigheid zal ik bepalen dat de rechters die hebben geoordeeld over het bezwaarschrift niet bevoegd zijn om in een later stadium te oordelen over de strafzaak. Daarmee kom ik tegemoet aan de kritiek die vanuit de wetenschap is geleverd op de bovengenoemde functiecumulatie.[61]
Gezien de bovengenoemde ratio van de beklagprocedure kan daarbij met een korte en eenvoudige procedure worden volstaan waarbij, zowel bij feitelijke vragen als bij rechtsvragen, summier wordt getoetst of sprake is van een lichtvaardige vervolging.[62]

2.3.7. Schrapping en verplaatsing van regelingen omtrent schorsing van de vervolging

De huidige regeling betreffende de schorsing in verband met een geschilpunt in het civiele recht (artikel 14) en de schorsing van een vervolging bij een minderjarige verdachte in verband met een familierechtelijke procedure tegen de ouders (artikel 14a) zijn voor zover bekend de laatste decennia uitermate zelden toegepast. In de rechtspraktijk bestaat weinig behoefte aan deze procedures omdat het ook mogelijk is de terechtzitting of de behandeling in raadkamer te schorsen als eerst informatie over een bepaalde beslissing moet worden afgewacht. Deze laatste procedure is minder omslachtig dan een schorsing van de vervolging en wordt bijvoorbeeld ook al gevolgd wanneer de strafzaak samenhangt met een geschilpunt van administratief recht. Voordeel van de schorsing van de *zitting*, in plaats van een schorsing van de *vervolging*, is dat de zaak voor bepaalde tijd kan worden aangehouden, zodat de voortgang van de procedure kan worden bewaakt. Omdat de schorsingsprocedures van de artikelen 14 en 14a geen praktische meerwaarde hebben in vergelijking met de mogelijkheid om de terechtzitting te schorsen en toepassing – vanwege de omslachtigheid van de procedure – problematisch is vanwege het recht op een berechting binnen een redelijke termijn, zullen deze niet worden overgenomen in het gemoderniseerde wetboek.
De regeling van een schorsing van een vervolging wegens een geestelijke stoornis (artikel 16) wordt wel af en toe toegepast. Het gaat om gevallen waarin de stoornis dermate ernstig is dat de verdachte niet in staat is de strekking van de vervolging te begrijpen en derhalve ook niet in staat is zich tegen een beschuldiging te verdedigen.
Deze schorsingsregeling hangt nauw samen met de regels betreffende de berechting van personen bij wie een gebrekkige ontwikkeling of ziekelijke stoornis van de geestvermogens wordt vermoed (thans opgenomen in de artikelen 509a-509d). Het gaat om dezelfde problematiek. Een onderzoek naar de geestesvermogens van de verdachte op grond van de artikelen 509a-509d kan leiden tot de conclusie dat de vervolging moet worden geschorst. Vanwege deze samenhang zullen de desbetreffende artikelen bij elkaar worden geplaatst. Omdat het gaat om bijzondere procedures voor een specifieke categorie verdachten zullen de bepalingen worden ondergebracht in Boek 6 betreffende bijzondere procedures.

---

59 M.S. Groenhuijsen en G. Knigge 2004, *Afronding verantwoording. Algemeen deel* en J.B.H.M. Simmelink 2004, *Rondom de vervolgingsbeslissing*, in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Afronding en Verantwoording, eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004, resp. blz. 144 en blz. 221 en 222.
60 Kamerstukken II, 2009/10, 32 177, nr. 3, blz. 18.
61 Deze kritiek is breed gedeeld, zie: G.J.M. Corstens en M.J. Borgers, *Het Nederlands strafprocesrecht, Deventer: Kluwer 2014, blz. 618, met literatuurvermeldingen en* C.P.M. Cleiren en J.H. Crijns, aantekening 8 op artikel 262, in: C.P.M. Cleiren, J.H. Crijns en M.J.M. Verpalen (red.), Tekst &Commentaar Strafvordering, Deventer: Kluwer 2013.
62 Vgl. G.J.M. Corstens en M.J. Borgers, a.w. blz. 615 en HR 11 april 2006, ECLI:NL:HR:2006:AV4112, NJ 2006, 261.

De schorsingsregeling zal voorts op onderdelen worden verduidelijkt. Zo blijkt onvoldoende uit de wetstekst welke procedure precies gevolgd dient te worden wanneer er een opheffing van de schorsing aan de orde is. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de vraag of het toegestaan is een verdachte voor een zitting te dagvaarden indien formeel nog geen beslissing is genomen over een eventuele opheffing van de schorsing van de vervolging.

De regeling betreffende schorsing van vervolging in geval van geschillen over de absolute en relatieve competentie (artikelen 525-527) zal worden verduidelijkt, omdat de huidige terminologie verwarrend werkt. In de artikelen wordt gesproken over 'rechtsmacht', terwijl gedoeld wordt op de competentie en niet op de rechtsmacht van Nederland. Aangezien het hier gaat om een bijzondere procedure die specifiek wordt gevoerd in verband met een jurisdictiegeschil ligt het voor de hand ook deze regeling in Boek 6 over de bijzondere procedures te plaatsen.

2.4. Boek 4: Berechting

De hoofdstukindeling van dit boek ziet er als volgt uit:
1. Het aanhangig maken van de zaak ter berechting
2. Het onderzoek op de terechtzitting
3. Het bewijs
4. De beraadslaging en het vonnis
5. De berechting door de politierechter
6. De berechting door de kantonrechter

Een groot deel van de bestaande bepalingen zal inhoudelijk ongewijzigd blijven, waarbij mogelijk wel enige stroomlijning of herordening plaatsvindt. Vooralsnog meen ik dat met één wetsvoorstel kan worden volstaan. Hierna komen de belangrijkste wijzigingen in de desbetreffende hoofdstukken aan de orde.

2.4.1. Vooraf: Beslissen op de grondslag van de tenlastelegging

Ratio van de grondslagleer is dat duidelijk wordt vastgelegd wat voor de procesdeelnemers de inzet is van het geding. De verdediging weet waartegen verweer moet worden gevoerd en de doelmatigheid van het onderzoek ter terechtzitting wordt bevorderd doordat de tenlastelegging dit onderzoek kanaliseert. Uitgangspunt is dat het OM beslist over de inhoud van de tenlastelegging, die de omvang van het geding (het onderzoek op de terechtzitting en de beraadslaging) bepaalt. Voor de rechter geldt dat hij bij zijn beslissing dient uit te gaan van de tenlastelegging zoals deze is voorgelegd; hij mag zich niet uitlaten over de vraag of een andere tenlastelegging beter of wenselijk was. De grondslagleer is in de afgelopen twee decennia in belangrijke mate versoepeld, en zij geniet nog steeds brede steun in de juridische doctrine. In het nieuwe wetboek zal de grondslagleer dan ook worden gehandhaafd, maar ben ik voornemens op één punt de wet te wijzigen in verband met het volgende.
Een aanvankelijk strikte toets in de jurisprudentie van de bewezenverklaring en kwalificatie in het licht van de tenlastelegging heeft geleid tot tamelijk onleesbare tenlasteleggingen door formulering aan de hand van delictsbestanddelen.[63] Het OM heeft een zogenaamde stelplicht. Bij het maken van het proces-verbaal dienen de onderdelen van de delictsomschrijving als oriëntatie voor de punten die in het proces-verbaal, waaronder ook die van het verhoor van de verdachte, moeten worden beschreven. De wetgever heeft in artikel 261 beoogd dat in de tenlastelegging duidelijk wordt aangegeven welke gedraging de verdachte wordt verweten en welk strafbaar feit dit oplevert. Over de vraag of in de tenlastelegging een voldoende feitelijke omschrijving van de gedraging is gegeven bestaat een stroom van jurisprudentie. Sinds enige tijd is niet meer strikt vereist dat van de bijzondere bestanddelen uit de beoogde strafbepaling steeds een feitelijke omschrijving in de tenlastelegging wordt opgenomen. Niettemin zijn tenlasteleggingen vaak zeer ingewikkeld en voor een leek moeilijk te begrijpen. Om 'bedrijfsongevallen' te voorkomen werkt het OM met alternatieve en subsidiaire, meer subsidiaire of gedeeltelijk subsidiaire tenlasteleggingen.
Over de uitleg van de vaak ingewikkelde tenlastelegging kan onduidelijkheid of verschil van mening bestaan. Ik overweeg daarom een bepaling in de wet op te nemen die de rechter de mogelijkheid geeft aan het begin van de zitting de door de rechtbank redelijk geachte uitleg of redactie van de tenlastelegging aan de orde te stellen. Aan de partijen wordt daarbij de gelegenheid geboden hun zienswijze daarop te geven. Doel van deze bepaling is het object van het onderzoek tijdens het onderzoek ter terechtzitting helder voor ogen te hebben en voor de procesdeelnemers onverwachte eindbeslissingen (verrassingsbeslissingen) te voorkomen.

De ons omringende landen hanteren geen van alle de grondslagleer in de strikte vorm, zoals deze in Nederland is uitgewerkt. Deze uitwerking spreekt niet vanzelf. In Nederland is de uitwerking van deze leer zoals deze in de loop der tijd via de jurisprudentie gestalte heeft gekregen, niet gebaseerd op een

[63] Bijvoorbeeld: met het oogmerk om; door een samenweefsel van verdichtsels, enz.

bewuste keuze van de wetgever, maar ontstaan vanuit een bepaalde in de praktijk ontwikkelde tenlasteleggingstechniek, waarbij de tekst van de tenlastelegging dicht bij de wettekst bleef (delictsbestanddelen). De rechtspraak richtte zich naar deze tenlasteleggingstechniek. Als bezwaar tegen het loslaten van de grondslagleer wordt genoemd dat dit tot vertragingen in het strafproces kan leiden vanwege discussies over de reikwijdte van het strafgeding en aanhoudingen die mogelijk nodig zijn in verband met verdedigingsrechten van de verdachte.

Om een goede afweging te maken of een verdere versoepeling van de grondslagleer in onze wettelijke regeling mogelijk en wenselijk is, wil ik een rechtsvergelijkend onderzoek laten uitvoeren naar de werkwijze met betrekking tot tenlastelegging, bewezenverklaring en kwalificatiebeslissing in de ons omringende landen. Dit onderzoek zal onder auspiciën van het WODC worden uitgevoerd.
Naast bovengenoemd rechtsvergelijkend onderzoek vergt verdere aanpassing van de grondslagleer diepgaandere studie en overweging. Dit is ook naar voren gekomen in de reacties naar aanleiding van het op het Congres van juni 2014 besproken discussiestuk dat op dit onderwerp betrekking heeft. Een eventuele verdergaande aanpassing dan hiervoor aangegeven wil ik pas overwegen na ommekomst van de uitkomsten van het rechtsvergelijkend en mogelijk ander aanvullend wetenschappelijk onderzoek.
Dergelijk aanvullend onderzoek zou betrekking kunnen hebben op de mogelijkheden van een vereenvoudigde tenlastelegging zoals in het verleden is voorgesteld.[64] Gedacht kan worden aan een experiment op dit gebied, waarbij eerst een vereenvoudigde tenlastelegging mogelijk wordt gemaakt bij enkele delicten met een relatief eenvoudige delictsomschrijving, zoals diefstal, mishandeling, vernieling, en eventueel ook eerst in bepaalde arrondissementen. Op grond van de uitkomst van de evaluatie van dit experiment kan worden overwogen een tenlastelegging in vereenvoudigde taal mogelijk te maken. Deze gedachte sluit aan bij de wens dat niet alleen het vonnis voor de burger begrijpelijk moet zijn, maar ook de tenlastelegging.

2.4.2. Het aanhangig maken van de zaak ter berechting

Dit hoofdstuk bevat voorschriften omtrent het uitbrengen van de dagvaarding, tevens een tenlastelegging bevattend, waarmee de overgang van voorbereidend naar eindonderzoek wordt gemarkeerd. Het is gewenst deze overgang beter te laten verlopen door de fase van het voorbereidend onderzoek en de fase van het onderzoek ter terechtzitting beter op elkaar te laten aansluiten. In paragraaf 2.1.2. is daarop al ingegaan en zijn verbetervoorstellen aangeduid die ertoe dienen te leiden dat een zaak pas voor een inhoudelijke behandeling wordt aangeboden indien deze zittingsrijp is. Naar verwachting leidt dit tot een vermindering van het aantal aanhoudingen en een verkorting van de doorlooptijden. Het draagt bovendien bij aan een grotere kwaliteit van het onderzoek ter terechtzitting, omdat ter terechtzitting kan worden voortgebouwd op een meer compleet voorbereidend onderzoek. In verband hiermee moeten ook de mogelijkheden van de zittingsrechter voor regievoering onder ogen worden gezien.

Criterium voor de beoordeling van getuigenverzoeken

Allereerst staat mij voor ogen om de criteria betreffende de beoordeling van getuigenverzoeken in lijn met de jurisprudentie van de Hoge Raad aldus vorm te geven dat zo veel mogelijk wordt bevorderd dat verzoeken al in een vroeg stadium worden gedaan (voor zover mogelijk reeds in het voorbereidend onderzoek). In de huidige situatie komt het geregeld voor dat de zaak ter terechtzitting moet worden aangehouden in verband met een nieuw getuigenverzoek dat ook al eerder gedaan had kunnen worden. Dit leidt tot onnodige vertragingen. Een laat verhoor van een getuige heeft bovendien als nadeel dat de herinnering van de getuigen kan zijn aangetast door het tijdsverloop.
Een wijziging van de regeling betreffende getuigenverzoeken is bovendien gewenst omdat de bestaande regeling in de praktijk als nodeloos ingewikkeld wordt ervaren. Afhankelijk van het tijdstip van de indiening van het verzoek door de verdediging gelden twee verschillende beoordelingscriteria (verdedigingsbelang en noodzakelijkheidscriterium), die volgens de jurisprudentie van de Hoge Raad naar gelang de concrete omstandigheden van het geval genuanceerd worden ingevuld.[65] Hierdoor liggen beide criteria inmiddels zeer dicht bij elkaar. Om meer duidelijkheid te scheppen over de beoordelingsmaatstaven en de praktische werkbaarheid te vergroten heb ik het voornemen om één algemene regeling van getuigenverzoeken voor te stellen, die in alle stadia van het geding geldt. In de regeling zal tot uitdrukking komen dat onder meer getoetst dient te worden aan het belang van de waarheidsvinding en het (hiermee samenhangende) belang van de verzekering van het recht van een

---

[64] Bijvoorbeeld door de Commissie Moons, Recht in vorm (rapport Commissie Moons). Het negende deelrapport van de commissie, getiteld Recht in vorm, samen met het tiende deelrapport uitgegeven onder de titel Rapporten herijking strafvordering 1993 onder redactie van G.J.M. Corstens, Arnhem: Gouda Quint 1993, blz. 11; J. Boksem, Op den grondslag der telastlegging, Beschouwingen naar aanleiding van het Nederlandse grondslagstelsel, dissertatie, Nijmegen: Ars Libri 1996, blz. 312.
[65] HR 1 juli 2014, ECLI:NL:HR:2014:1496.

verdachte op een eerlijk proces. Het gaat hierbij om situaties waarin redelijkerwijs kon worden gevergd dat het verzoek tot het horen van een getuige in een eerder stadium van het geding werd gedaan, terwijl er tegelijkertijd ruimte bestaat voor de toewijzing van het verzoek gezien het belang van de waarheidsvinding en het belang van de verzekering van het recht van een verdachte op een eerlijk proces. Opgemerkt zij dat uit de EVRM-jurisprudentie ter zake kan worden opgemaakt dat zowel de verdediging als het OM zich inspanningen moet getroosten om te verzekeren dat het ondervragingsrecht in de aangewezen gevallen tijdig gestalte kan worden gegeven. De regeling zal dus niet alleen recht moeten doen aan de met getuigenverhoor gemoeide belangen, zoals waarheidsvinding en het recht op een eerlijk proces, maar zou ook ruimte kunnen bieden om verzoeken die zonder goede reden in een laat stadium worden gedaan, mét inachtneming van die belangen te kunnen afwijzen. Ik overweeg verder een wettelijke grondslag voor een algemene maatregel van bestuur te creëren die het mogelijk maakt nadere voorschriften in te voeren over de vorm, het tijdstip en de wijze van indiening van de getuigenverzoeken (zowel in eerste aanleg als in hoger beroep). In zijn advies geeft de Rvdr aan dat de idee achter het voornemen om te komen tot een nieuwe, overkoepelende getuigenregeling op zichzelf breed wordt gedragen, maar dat nog onduidelijk is hoe een criterium waarin het moment waarop een verzoek wordt gedaan een rol speelt, zich verhoudt tot het zelfstandige belang van waarheidsvinding en het recht op een eerlijk proces. Ook geeft de Raad te kennen dat bekeken kan worden of gewerkt kan worden met een systeem van termijnen die, anders dan in het huidige systeem, niet verbonden zijn met een reeds geplande terechtzitting. Ik zal deze opmerkingen goed voor ogen houden bij de verdere voorbereiding van het wetsvoorstel.

Het OM niet langer als voorportaal voor getuigenverzoeken ter terechtzitting

Naar geldend recht dienen verzoeken tot het horen van getuigen en deskundigen ter terechtzitting in eerste instantie te worden gericht tot de officier van justitie (artikel 263, eerste en tweede lid). Bij een afwijzing van het verzoek heeft de verdediging de mogelijkheid dit ter terechtzitting aan de orde te stellen (artikel 264, artikel 287, derde lid onder a, en artikel 299). Het OM is dus voorportaal voor de indiening van getuigenverzoeken door de verdediging. Nadeel van deze regeling is dat deze in de praktijk zorgt voor vertraging en doublures. Er dient eerst te worden afgewacht welke reactie het OM geeft. Daarna kan het verzoek herhaald worden ten overstaan van de rechter. Mocht deze van oordeel zijn dat de onderzoekswens gehonoreerd had moeten worden, dan moet de zaak meestal worden aangehouden.
Het aanwijzen van het OM als voorportaal past bovendien niet goed in het wettelijke systeem waarin de zittingsrechter de eindverantwoordelijkheid heeft voor de volledigheid van het onderzoek ter terechtzitting, de wijze waarop het proces wordt gevoerd (mede in het licht van het recht op een eerlijk proces) en de juistheid van de einduitspraak. In verband met deze verantwoordelijkheid is aan de voorzitter van het gerecht een leidinggevende en regievoerende taak toebedeeld (artikel 272).
De bovenstaande argumenten pleiten ervoor om de verdediging wettelijk de mogelijkheid te geven verzoeken tot het horen van getuigen of deskundigen of het inschakelen van tolken rechtstreeks aan de zittingsrechter te doen. Daarbij kan het OM binnen een bepaalde termijn op het verzoek reageren. Omgekeerd dient de verdediging ook de gelegenheid te krijgen binnen een bepaalde termijn op vorderingen van het OM te reageren. Door dit systeem wordt dubbel werk voorkomen, terwijl de mogelijkheden tot regievoering door de zittingsrechter worden versterkt. Door middel van de na te noemen voorzittersbeslissingen kan deze onder omstandigheden vóór de zitting inspelen op te honoreren onderzoekswensen van OM en verdediging. Dat levert efficiencywinst op.

Uitbreiding mogelijkheden tot voorzittersbeslissingen

In lijn met het voorgaande wordt bovendien aan de zittingsrechter de mogelijkheid geboden meer effectief de regie te voeren over het onderzoek ter terechtzitting. Dit is gewenst ter verkorting van de doorlooptijden in de strafrechtketen, die nu te lang zijn.[66] Punt van zorg zijn onder meer de vele aanhoudingen in verband met nader onderzoek. Deze kunnen voor een belangrijk deel worden voorkomen indien de rechter meer gelegenheid krijgt voor regievoering vóór het begin van de (inhoudelijke) zitting. Mij staat voor ogen om hiertoe nog een aantal wettelijke voorzieningen in te voeren, die naar gelang de aard van de zaak kunnen worden ingezet. Kort gezegd gaat het om de invoering van een wettelijke regeling betreffende regiezittingen, vergelijkbaar met de huidige regeling betreffende regiebijeenkomsten in het voorbereidend onderzoek. Deze regeling voorziet onder meer in de mogelijkheid van het stellen van een termijn voor het indienen van een vordering of een verzoek tot het verrichten van een onderzoekshandeling. Zoals hiervoor aan de orde is gekomen gaat het hierbij niet om een vrijblijvende termijn omdat de tijdigheid van de onderzoekswens een rol speelt bij de beoordeling van het verzoek.
Wanneer op verzoeken, gedaan tijdens een regiezitting, niet aanstonds kan worden beslist en de

---

[66] Rapport van de Algemene Rekenkamer, Prestaties in de strafrechtketen, Kamerstukken II 2011/12, 33 173, nr. 2, blz. 21; A.M.G. Zuiderwijk e.a., *Doorlooptijden in de strafrechtsketen*, Den Haag: WODC, Cahier 2012-1, 2012.

zitting in verband daarmee onderbroken dient te worden, dient naar huidig recht dezelfde zittingscombinatie te verschijnen op de volgende zitting, ook indien daarop uitsluitend mededeling gedaan wordt van de genomen beslissingen op de verzoeken en eventuele mededeling van behandeldata die van tevoren zijn afgestemd met de procesdeelnemers. Ik ben voornemens een bepaling in de wet op te nemen die in dat geval een enkelvoudige zitting mogelijk maakt, dus uitsluitend met dat doel, met behoud van een meervoudige behandeling van de zaak voor het overige.
Ook kan de rechter de wettelijke mogelijkheid geboden worden om al vóór de zitting door middel van voorzittersbeslissingen in te spelen op onderzoekswensen. Bijvoorbeeld door mogelijk te maken dat de voorzitter buiten de zitting om, met instemming van OM en verdediging, een lid van de zittingscombinatie aanwijst om als gedelegeerde rechter-commissaris voorafgaand aan een zitting al een getuige te horen dan wel daartoe naar de rechter-commissaris verwijst. Deze mogelijkheid is in het bijzonder van belang indien er geen rechter-commissaris bij de zaak betrokken is. Ook kan het vanwege de aard van de zaak gewenst zijn dat de (beoogde) voorzitter het voortouw neemt bij de regievoering (zie hierover ook paragraaf 2.1.2).
Naar analogie van ontnemingszaken zou het voorts mogelijk gemaakt kunnen worden schriftelijke voorbereidingsrondes voorafgaande aan de zitting in te lassen, waardoor de aandacht kan worden gevestigd op bepaalde, heikele aspecten van de strafzaak en ter zitting op de wederzijdse standpunten gereageerd kan worden. Deze regeling zou een mogelijkheid inhouden, geen verplichting. Te denken is vooral aan omvangrijke zaken waarin de verdachte van een raadsman is voorzien. Bij het ontwerpen van een dergelijke regeling zal ook worden bezien in hoeverre de in de schriftelijke ronde ingebrachte stukken op de nadere zitting nog in extenso moeten worden voorgedragen, terwijl tegelijkertijd met het oog op het onmiddellijkheidsbeginsel en het beginsel van openbaarheid wel moet worden voorzien in een adequate samenvatting van uitgewisselde stukken ter terechtzitting. Het is overigens niet mijn bedoeling dat deze schriftelijke ronde in plaats van het requisitoir en het pleidooi komt; de schriftelijke ronde is een aanvulling daarop.

2.4.3. Het onderzoek op de terechtzitting

Audio-opnamen van verklaringen ter zitting

Een goede verslaglegging van hetgeen voorvalt ter terechtzitting is van groot belang voor de kwaliteit van het strafproces. Dit geldt in het bijzonder voor onderdelen die van belang zijn voor de bewijsvraag, zoals verklaringen die ter terechtzitting worden afgelegd door de verdachte en door getuigen of deskundigen. Om de kwaliteit van de verslaglegging in het proces-verbaal te borgen zal ik in de wet een grondslag opnemen voor een regeling met betrekking tot het maken van een audio-opname van (onderdelen van de terechtzitting) in verband met de vaststelling van het proces-verbaal van de terechtzitting. Dergelijke opnames worden in grote strafzaken al vaak gemaakt. In het nieuwe wetboek zal worden voorzien in de mogelijkheid voor de verdediging en het OM om de audio-opname na afloop van de zitting uit te luisteren ter controle van de verslaglegging in het proces-verbaal. Ter voorkoming van een overbelasting van het justitiële apparaat blijft wel uitgangspunt dat in het algemeen kan worden volstaan met de weergave van de zakelijke inhoud van verklaringen. De huidige regeling in artikel 326, tweede lid, blijft op dit punt gehandhaafd. In de lijn van de laatstgenoemde bepaling zal bovendien gelden dat in geval van discussie over de weergave in het proces-verbaal het laatste woord aan de zittingsrechter(s) is.

Audiovisuele reconstructies

Ter terechtzitting wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van zogenoemde audiovisuele reconstructies. Het gaat om het aanschouwelijk maken van delictscenario's met behulp van computeranimaties of andere digitale technieken. Deze reconstructies kunnen zeer verhelderend zijn, maar vergen kritische beoordeling omdat ze het risico in zich dragen een bepaald scenario eenzijdig te belichten terwijl het voorhanden zijnde feitenmateriaal ruimte laat voor andere scenario's. Tegelijkertijd is er vanuit de wetenschap op gewezen dat beeld en geluid indringender kunnen zijn dan andere bronnen van informatie, zoals een geschreven stuk of een mondeling requisitoir. Audiovisuele reconstructies kunnen als zodanig niet dienen tot bewijs, maar kunnen wel van grote invloed zijn op de overtuiging van de rechter. Ik wil daarom een wettelijke regeling treffen betreffende het gebruik van audiovisuele reconstructies ter terechtzitting, waarbij een procespartij tijdig te kennen geeft een audiovisuele reconstructie te zullen presenteren, waarna de andere procespartij de mogelijkheid heeft een verzoek in te dienen ter aanvulling van de reconstructie, bijvoorbeeld tot het verwerken van een alternatief scenario in de reconstructie.

2.4.4. Het bewijs

Het bewijsrecht

Het huidige wettelijke bewijsstelsel wordt wel aangeduid als een negatief wettelijk bewijsstelsel,

hetgeen inhoudt dat bewijs alleen mag worden geleverd aan de hand van in de wet limitatief opgesomde bewijsmiddelen, waarbij de rechter genoodzaakt kan zijn de verdachte vrij te spreken indien niet is voldaan aan bepaalde bewijsminima, waarop ik hierna nog terugkom. Tegelijkertijd is de rechter niet verplicht om tot een bewezenverklaring te komen indien wel sprake is van voldoende wettelijk bewijs, maar hij niet tot de overtuiging is kunnen komen dat de verdachte het feit heeft begaan. Voor dit stelsel bestaat nog steeds brede steun en ik wil dit ook behouden.

De huidige regeling, waarin de toegelaten bewijsmiddelen in de wet zijn opgesomd, biedt ruimte om het gebruik van een bepaald bewijsmiddel te normeren. Enige normering acht ik aangewezen voor het gebruik van beeld- en geluidopnamen en wel in die zin, dat deze slechts kunnen worden gebruikt voor het bewijs door middel van het bewijsmiddel van de 'eigen waarneming' door de rechter. De Hoge Raad heeft als regel voor de eigen waarneming geformuleerd dat de rechter deze in het algemeen niet ter terechtzitting ter sprake behoeft te brengen, behalve indien de procespartijen door het gebruik van die waarneming voor het bewijs zouden worden verrast omdat zij daarmee geen rekening hoefden te houden. Omdat beeld- en geluidmateriaal vaak voor meerdere uitleg vatbaar is, biedt het bewijsmiddel van de 'eigen waarneming' waarborgen tegen een voor partijen verrassend gebruik van dit materiaal voor het bewijs: door de waarneming van het materiaal ter terechtzitting aan de orde te stellen, biedt de rechter partijen de gelegenheid hun zienswijze op de inhoud en strekking van het beeldmateriaal naar voren te brengen. Zodoende wordt voorzien in voldoende tegenspraak voor wat betreft het gebruik van dergelijk materiaal.

De reeds genoemde bewijsminima houden in dat het bewijs van het ten laste gelegde niet uitsluitend kan worden gebaseerd op één enkele getuigenverklaring (*unus testis, nullus testis*; artikel 342, tweede lid) of alleen op de verklaring van de verdachte (artikel 341, vierde lid). Deze minima genieten brede steun en dragen eraan bij dat de bewijsbeslissing op een deugdelijke grondslag wordt genomen. Welk steunbewijs in deze gevallen nodig is, hangt af van de concrete omstandigheden van het geval en laat zich niet goed in een wettelijke regeling vastleggen. Gelet hierop ben ik er voorstander van deze minima te behouden en de nadere invulling en begrenzing ervan aan de rechtspraak over te laten. Ik heb overwogen deze minima te vervangen door een algemeen bewijsminimum inhoudende dat een bewijsmiddel altijd dient te worden bevestigd door bewijsmateriaal dat is gebaseerd op een onafhankelijke bron ('eis van dubbele bevestiging'), maar ik zie op dit moment geen meerwaarde ten opzichte van het huidige systeem, terwijl bedoeld criterium evenzeer zal noodzaken tot nadere afgrenzing en invulling binnen de rechtspraak. Voor het gebruik tot bewijs van 'andere geschriften' eist de wet overigens dat sprake moet zijn van andere bewijsmiddelen, maar in de rechtspraak is aangenomen dat hiervoor één aanvullend bewijsmiddel voldoende is. Ik zal de wettekst op dit punt aanpassen. In de wet, of in ieder geval de toelichting daarop, zal bovendien in lijn met de jurisprudentie van de Hoge Raad tot uitdrukking komen dat rapportages die zijn uitgebracht ter voorlichting aan de rechter over de persoon van de verdachte (zoals (Vroeghulp)rapporten van de Reclassering of van de Raad voor de Kinderbescherming) niet als bewijsmiddel gebruikt kunnen worden.[67] Ik acht dit onwenselijk, omdat voor het uit te brengen advies een open en vertrouwelijke communicatie tussen hulpverlener en cliënt gewenst is en deze relatie erg onder druk komt te staan indien vertrouwelijk gedane uitlatingen binnen de hulpverleningsrelatie via de rapportage mee zouden kunnen werken aan het bewijs.

Met betrekking tot de verklaring van de getuige heeft het *de auditu*-arrest van de Hoge Raad uit 1926[68] ertoe geleid dat niet langer de noodzaak bestond getuigen ter terechtzitting te horen, zoals is voorgeschreven in artikel 342, eerste lid. Getuigenbewijs kan worden gebaseerd op verklaringen die in het voorbereidend onderzoek zijn afgelegd, indien daarvan uit een wettig bewijsmiddel blijkt. In de praktijk komt dit neer op het weergeven van een verklaring van horen zeggen in een schriftelijk stuk, zoals een proces-verbaal. In de nieuwe wettelijke regeling zal deze reeds lang bestaande jurisprudentie van de Hoge Raad worden gecodificeerd, zodat ook volgens de tekst van de wet de verklaring van een getuige die niet ter terechtzitting is afgelegd, als zodanig als bewijsmiddel kan worden gebezigd. Met betrekking tot de getuige overweeg ik om, ter aanvulling van de huidige regeling in artikel 360, een motiveringsvoorschrift op te nemen dat betrekking heeft op bepaalde situaties waarin sprake is van een ingetrokken verklaring van een getuige. Kort gezegd gaat het om gevallen waarin een getuige eerst een cruciale voor de verdachte belastende verklaring heeft afgelegd, maar later terugkomt op die verklaring of weigert te verklaren. Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad en het EHRM volgt dat in dergelijke gevallen een zorgvuldige totstandkoming van het rechterlijk bewijsoordeel moet worden geborgd.[69] Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan het noodzakelijk zijn de getuige ter terechtzitting te horen, opdat de zittingsrechter zelf in staat is de betrouwbaarheid van de verklaring van de getuige te toetsen. De bovengenoemde motiveringsverplichting, geldend in bijzondere

[67] HR 25 september 2012, ECLI:NL:PHR:2012:BX4269, NJ 2013, 127.
[68] HR 20 december 1926, NJ 1926, 85.
[69] Hoge Raad 23 september 2014, ECLI:NL:HR:2014:2753, NJ 2014, 488, m.nt. Borgers en met vermelding van rechtspraak van het EHRM.

gevallen van ingetrokken verklaringen, dwingt de rechter na te gaan of een verhoor van de getuige ter terechtzitting noodzakelijk is en om rekenschap te geven van zijn oordeel betreffende de betrouwbaarheid van de verklaring van de getuige. De verplichting hangt samen met de eindverantwoordelijkheid van de strafrechter over de juistheid van zijn uitspraak en de deugdelijkheid van de gevolgde procedure, mede in het licht van het recht op een eerlijk proces (artikel 6 EVRM).

Waar het gaat om verklaringen van medeverdachten zijn deze uitgesloten van bewijs (artikel 341, derde lid). In de praktijk wordt dit voorschrift vaak omzeild door de zaken tegen medeverdachten wel gelijktijdig, maar niet gevoegd te behandelen, zodat de ene verdachte ter terechtzitting kan worden gehoord als getuige in de zaak tegen zijn medeverdachte. Bedoelde bepaling is feitelijk inhoudsloos geworden en kan worden geschrapt. De ratio van deze bewijsuitsluitingsregel was dat een waarborg moest worden geboden tegen onbetrouwbaarheid van verklaringen, nu medeverdachten er belang bij kunnen hebben elkaar de schuld in de schoenen te schuiven. In de eerste plaats kunnen evenwel belastende verklaringen van medeverdachten ook worden afgelegd in het voorbereidend onderzoek en op elk moment worden weersproken door de verdachte. Een verdachte kan zich weliswaar minder vrij voelen om belastend over zijn medeverdachte te verklaren ter terechtzitting, maar hij dient te allen tijde rekening te houden met tegenspraak op zijn verklaring, ook als deze al eerder is afgelegd. In de tweede plaats kan een verdachte die als getuige wordt gehoord in de zaak tegen een medeverdachte zich beroepen op het verschoningsrecht als hij zichzelf dreigt te belasten.

2.4.5. De beraadslaging en het vonnis

Afdoening ad informandum

Ik ben voornemens de zogenoemde voeging ad informandum wettelijk te regelen conform de daarvoor in de rechtspraak geformuleerde voorwaarden. Deze tot dusver niet in de wet geregelde afdoeningsvorm waarbij de rechter bij de strafoplegging feiten meeneemt die niet aan de verdachte zijn ten laste gelegd, maar wel door hem zijn bekend, bevordert de efficiëntie van de procedure, omdat in het geval dat de verdachte verschillende feiten heeft begaan niet alle feiten in de tenlastelegging opgenomen hoeven te worden. Deze praktijk biedt voordelen voor alle bij het proces betrokkenen. Tijdbesparend voor de rechter is ook dat het niet nodig is voor dit feit bewijsmiddelen in het vonnis op te nemen (al dan niet in verkorte vorm), terwijl de bespreking van de ad informandum gevoegde feiten doorgaans weinig zittingstijd vergt. Voor de verdachte is het voordelig dat hij in één keer schoon schip kan maken. Wil het ad informandum gevoegde feit kunnen meewegen bij de straf, dan zal de bekennende verklaring van de verdachte aan bepaalde vereisten moeten voldoen en zal het OM geen strafvervolging ter zake van dat feit instellen. Ook zal het mogelijk worden om bij ad informandum gevoegde feiten onttrekking aan het verkeer te gelasten, zodat niet, zoals nu het geval is, een afzonderlijke procedure behoeft te worden gevolgd.

Vereenvoudiging motiveringsvoorschriften

Aan de motivering van de rechterlijke uitspraak mogen hoge eisen worden gesteld, nu hiermee verantwoording wordt afgelegd over de rechterlijke beslissing en inzicht wordt geboden in de wijze waarop deze tot stand is gekomen. In diverse arresten heeft de Hoge Raad ook eisen gesteld waaraan zogenoemde Promis-vonnissen – vonnissen waarin een uitgebreidere motivering van de bewijsbeslissing of van de beslissing over de sanctie is opgenomen – moeten voldoen. Deze werkwijze is nog volop in ontwikkeling en behoeft mijns inziens op dit moment geen nadere, al dan niet gedelegeerde, wettelijke regeling.
Het huidige recht kent een fijnmazig systeem van opeengestapelde motiveringsverplichtingen naar aanleiding van gevoerde verweren, vervat in drie verschillende, elkaar deels overlappende bepalingen (artikelen 358, derde lid, 359, tweede lid en 359). De jurisprudentie heeft aan deze regeling nadere invulling gegeven vooral ook voor wat betreft de eisen die worden gesteld aan de onderbouwing van het verweer (stelplicht). Ik zie aanleiding het huidige samenstel van regels op dit punt onder de loep te nemen en te komen tot één algemene bepaling die betrekking heeft op alle soorten verweren, waarin tot uitdrukking komt welke eisen aan de onderbouwing van een verweer worden gesteld, welke eisen gelden voor wat betreft de responsieplicht van de rechter en welke gevolgen zijn verbonden aan het niet (adequaat) reageren op een verweer.

Verlenging uitspraaktermijn

Vanuit de praktijk wordt aangegeven dat het concipiëren van een Promis-vonnis wel substantieel meer tijd kost en dat ook overigens – naar gelang de aard en complexiteit van de zaak – de uitspraaktermijn van twee weken soms als te kort wordt ervaren. De kans op fouten en minder inzichtelijke vonnissen neemt daardoor toe. Ik zie daarin aanleiding om bij wijze van uitzondering op de hoofdregel dat de uitspraak binnen twee weken wordt gedaan, te voorzien in de mogelijkheid tot verlenging van de uitspraaktermijn, bijvoorbeeld met twee weken, in grote zaken die in meervoudige combinatie worden

berecht. Een verlenging van de uitspraaktermijn kan ook bewerkstelligd worden door (alleen) de sluiting van het onderzoek ter terechtzitting uit te stellen tot een nadere zitting. In dat geval kan mijn eerder genoemde voornemen om een bepaling in de wet op te nemen die in dat geval een enkelvoudige zitting mogelijk maakt, dus uitsluitend tot het doen van de mededeling dat het onderzoek ter terechtzitting wordt gesloten, uitkomst bieden om te voorkomen dat voor die sluitingszitting de hele zittingscombinatie aanwezig moet zijn.

Herstelbeslissingen

Tenslotte wordt een regeling getroffen voor het geven van herstelbeslissingen in situaties waarin een evidente misslag in het vonnis wordt ontdekt nadat de uitspraak is gedaan. In het civiele recht en het bestuursrecht is deze figuur al bekend. De Hoge Raad staat ook in het strafrecht herstelbeslissingen tot op zekere hoogte toe, maar is daarin terughoudend wegens het ontbreken, tot dusver, van een wettelijke grondslag. Het gaat in ieder geval om zaken waarin evident sprake is van een onmiddellijk kenbare fout die zich voor eenvoudig herstel leent. Nader te bezien valt of daarnaast nog meer situaties moeten worden aangewezen waarin een herstelbeslissing aan de orde kan zijn. Een herstelbeslissing kan voorkomen dat uitsluitend voor rectificatiedoeleinden hoger beroep wordt ingesteld en kan bijdragen aan een juiste tenuitvoerlegging (bijvoorbeeld indien het vonnis een niet toegelaten combinatie van strafmodaliteiten bevat).

2.4.6. Berechting door de politierechter en de kantonrechter

In de bepalingen van de hoofdstukken 5 en 6 betreffende de politierechter en de kantonrechter worden geen inhoudelijke wijzigingen beoogd.

2.5. Boek 5: Rechtsmiddelen

De hoofdstukindeling van dit boek ziet er als volgt uit:
1. Aanwending, intrekking en afstand van gewone rechtsmiddelen
2. Hoger beroep van uitspraken
3. Beroep in cassatie van uitspraken
4. Hoger beroep en cassatie van beschikkingen
5. Buitengewone rechtsmiddelen en prejudiciële vragen
6. Reactie op de voorstellen uit adviezen

2.5.1. Aanwending, intrekking en afstand van gewone rechtsmiddelen

Een groot deel van de regels betreffende de aanwending, intrekking en afstand van rechtsmiddelen blijft ongewijzigd. Wel wordt het mogelijk gemaakt om langs elektronische weg rechtsmiddelen in te dienen. Dit voorstel is opgenomen in het wetsvoorstel digitale processtukken.[70].
De regeling van de intrekking van het rechtsmiddel hoger beroep wordt aangescherpt. Gehandhaafd wordt wel de mogelijkheid van intrekking, omdat rechtsmiddelen soms onder invloed van de emotie na de uitspraak worden ingesteld en het niet gewenst is het justitiële systeem op te zadelen met strafzaken waaraan – bij nader inzien – niemand behoefte heeft. Bovendien is niet altijd een uitgewerkte uitspraak beschikbaar binnen de termijn voor het indienen van een rechtsmiddel. Het is van evident belang voor de verdedigingspositie van de verdachte dat deze pas definitief hoeft te beslissen of hij een rechtsmiddel wil instellen, nadat hij kennis heeft genomen van de inhoud van het vonnis. Deze definitieve beslissing zou evenwel sneller ter kennis kunnen worden gebracht dan nu het geval is. In het bijzonder bij het hoger beroep komen veel intrekkingen voor, waarbij een substantieel deel van de intrekkingen pas in een zeer laat stadium plaats vindt, korter dan zeven dagen vóór de behandeling van de zaak in hoger beroep. Volgens de huidige regeling kan dit zelfs nog vlak vóór de uitroeping van de zaak door de bode, op het moment dat andere betrokkenen bij het proces (slachtoffers of bijvoorbeeld het publiek) al de gang naar het gerechtsgebouw hebben gemaakt. Dergelijke late intrekkingen zijn vanwege verschillende redenen ongewenst. Zo hebben late intrekkingen tot gevolg dat een zaak door procesdeelnemers (zoals de rechters en het OM) voor niets wordt voorbereid. Ook is het niet altijd mogelijk om, nadat de intrekking bekend wordt, nog een vervangende zaak op zitting te plaatsen, waardoor kostbare zittingscapaciteit verloren gaat. Voor het slachtoffer is een late intrekking bezwaarlijk onder meer in verband met de voorbereidingen die hij kan hebben getroffen in verband met de uitoefening van het spreekrecht (voor niets een slachtofferverklaring voorbereiden kan leiden tot extra leed). In het algemeen is het voor het slachtoffer beter om zo snel mogelijk te weten wanneer de uitspraak onherroepelijk is en of hij zich op een appelzitting moet voorbereiden.

Ik wil gelet op de bovengenoemde bezwaren de termijn waarbinnen het hoger beroep kan worden

[70] Kamerstukken II 2014/15, 34 090.

ingetrokken, verkorten, zodat het niet langer mogelijk is vlak vóór een zitting het appel in te trekken. Ik denk hierbij aan een termijn van enkele weken vóór de terechtzitting (afhankelijk van de dagvaardingstermijn). Als na het verstrijken van die termijn het hoger beroep wordt ingetrokken kan de rechter de verdachte niet-ontvankelijk verklaren in het hoger beroep vanwege het ontbreken van belang, maar kan de rechter ook de zaak behandelen als dit naar het oordeel van de rechter van belang is van een goede rechtsbedeling. Een behandeling kan bijvoorbeeld gewenst zijn in verband met de gerechtvaardigde belangen van het slachtoffer. Deze kan bijvoorbeeld al een slachtofferverklaring hebben voorbereid. Ook kan een behandeling in het belang zijn van het slachtoffer, omdat deze afgezien kan hebben van het instellen van appel omdat deze ervan uitging dat zijn vordering 'meegenomen' zou worden in de behandeling van het appel van de verdachte. Dit soort redenen kunnen uitgaande van het voorstel grond zijn om het appel toch te behandelen.
Het voorstel om late intrekkingen niet langer mogelijk te maken houdt verband met mijn streven om te stimuleren dat al in een vroeg stadium wordt ingespeeld op eventuele onderzoekswensen van de verdediging en dat de voorzitter door middel van voorzittersbeslissingen al zo goed mogelijk regie voert vóór de zitting. In dat licht bezien moet het wel tijdig duidelijk zijn of de behandeling in appel doorgaat.
Een belangrijke voorwaarde voor invoering van de regeling betreffende de intrekking is dat de verdediging tijdig over de benodigde stukken kan beschikken. Dit zal leiden tot versnelling van de werkwijze binnen de rechtspraak. De mogelijkheid van beoordeling van het vonnis is voor alle procesdeelnemers essentieel met het oog op te nemen vervolgstappen.

2.5.2. Hoger beroep tegen einduitspraken

Versterking voortbouwend appel

In 2007 is de regeling van het hoger beroep gewijzigd bij de invoering van de Wet Stroomlijnen hoger beroep.[71] Er is toen een begin gemaakt met de introductie van het hierna beschreven stelsel van het voortbouwend appel. De tijd was echter nog niet rijp om over te gaan tot een volledige invoering daarvan. Het is thans gewenst om een stap verder te gaan en het stelsel van het voortbouwend appel verder uit te bouwen.
Kenmerk van dit stelsel is dat er in de fase van het hoger beroep wordt voortgebouwd op de beslissingen die in eerste aanleg zijn genomen, waarbij vooral aandacht wordt besteed aan de bezwaren die zijn aangevoerd tegen het vonnis dat in eerste aanleg is gewezen. Bij de introductie van het stelsel in het strafproces in 2007 is ervoor gekozen om alleen voor wat betreft de *behandeling* van de strafzaak ter terechtzitting uit te gaan van een voortbouwend appel en niet voor wat betreft de *uitspraak* van de strafrechter. Deze moet in het geldende recht nog steeds ambtshalve de beslissing van de eerste rechter over doen, ook al zijn daartegen geen bezwaren aangevoerd. Nadeel hiervan is dat het systeem 'halfslachtig' is: voor wat betreft de behandeling ter terechtzitting wordt uitgegaan van een ander stelsel dan voor wat betreft de uitspraak. Als bezwaar tegen de huidige regeling wordt verder aangevoerd dat de appelrechter door de verplichting alle beslissingen over te doen wordt afgeleid van de kernpunten waar het de procesdeelnemers om te doen is.[72] Dit kan een negatieve invloed hebben op de kwaliteit van de uitspraken.
In lijn met voorstellen die vanuit de wetenschap en de rechtspraktijk zijn gedaan,[73] moet het strafproces zo worden ingericht, dat de appelrechter zich in zijn uitspraak meer kan concentreren op de ingediende bezwaren dan nu het geval is. Er wordt in dat systeem in de fase van het hoger beroep meer voortgebouwd op de beslissingen die in eerste aanleg zijn genomen (het uitgebouwde stelsel van een voortbouwend appel). Wel behoudt de appelrechter de bevoegdheid om ambtshalve in te grijpen indien er in eerste aanleg beslissingen genomen zijn die hij niet voor zijn rekening kan nemen. Zoals geadviseerd door de Rvdr is de appelrechter bovendien in een beperkt aantal gevallen verplicht tot ambtshalve toetsing van bepaalde kwesties. Dit geldt in ieder geval in die gevallen waarin de Hoge Raad ambtshalve casseert, bijvoorbeeld omdat het feit inmiddels is verjaard.
De desbetreffende wetswijziging heeft als voordeel dat in appel niet meer zonder noodzaak beslissingen moeten worden overgedaan waarover geen verschil van mening bestaat. De doorlooptijden kunnen hierdoor worden verkort. Een nog belangrijker voordeel is dat de tijd die door de uitbouw van het voortbouwende appel vrij komt, door de gerechtshoven gebruikt kan worden voor een grondiger

[71] Wet van 5 oktober 2006, Stb. 2006, 470, in werking getreden op 1 maart 2007.Stb. 2007, 70

[72] W.E.C.A. Valkenburg, *De veranderende functie van de strafrechter in hoger beroep*, in: P.H.P.H.M.C. van Kempen, C.J.M. Klaasen, R.J.N. Schlössels, J.J. Dammingh (red.), *Hoger beroep: renovatie en innovatie, Het appel in het burgerlijk, straf- en bestuursprocesrecht, Deventer: Kluwer 2014, blz. 23–37.*

[73] Zie o.a. B.F. Keulen *Naar een appel met appeal. Over bezwaar en (hoger) beroep in strafzaken'*, RM Themis 2012, blz. 3–14 en P.A.M. Mevis en J. Reijntjes, *Ambtshalve optreden van de rechter; op zoek naar gronden en grenzen*, in: C. Kelk, F. Koenraadt & D. Siegel (Eds.), *Veelzijdige gedachten, Liber Amicorum Prof.Dr. Chrisje Brants,* Den Haag: Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen/Boom Lemma uitgevers, blz. 297–308, i.h.b. blz. 299 e.v., met literatuurverwijzingen. Het voorstel maakt deel uit van de agenda van de appelrechtspraak 2020, zie A. Hol en J. Verburg (red.), *Innoverende Hoven, Agenda voor de appelrechtspraak 2020*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2014, blz. 341–374.

behandeling van de kwesties die ertoe doen (bijvoorbeeld door meer diepgaand juridische verweren te bespreken of door een betere uitleg te geven aan verdachte en slachtoffer over de opgelegde straf). Zoals de (NOvA) reeds in het wetgevingsadvies over de Wet stroomlijnen hoger beroep heeft aangegeven, is het gewenst 'om tegen te gaan dat in appel zonder noodzaak beslissingen worden overgedaan waarover geen verschil van mening bestaat tussen het OM en de verdediging.'[74] De beoogde wetswijziging is in lijn hiermee. Voor zover er wel onderbouwde bezwaren zijn aangevoerd tegen het vonnis in eerste aanleg dienen de procesdeelnemers het volle pond te krijgen. De motiveringseisen worden daarom in de fase van het hoger beroep verzwaard voor zover er bezwaren tegen het vonnis in eerste aanleg zijn aangevoerd.
Bezien wordt in hoeverre er afwijkende regels ingevoerd dienen te worden voor gevallen waarin de rechter in eerste aanleg heeft volstaan met een 'stempelvonnis'.

Mogelijkheid partieel appel

Na ommekomst van de uitkomsten van het wetenschappelijk onderzoek dat thans verricht wordt naar het hoger beroep in strafzaken zal ik bezien in hoeverre het gewenst is om partieel appel mogelijk te maken tegen losstaande beslissingen. Te denken valt onder meer aan beslissingen over de vordering van de benadeelde partij en over de inbeslagneming van voorwerpen. Enerzijds is een dergelijk partieel appel in lijn met de bovengenoemde focus op de ingestelde bezwaren. Aan de andere kant is het de vraag of er nog de behoefte bestaat aan de mogelijkheid van een partieel appel na de bovengenoemde uitbouw van het stelsel van voortbouwend appel.

Afschaffing verlofstelsel

Bij de bovengenoemde wetswijzigingen kunnen ook enkele knelpunten worden weggenomen die zich voordoen in de rechtspraktijk. Zo bestaat er breed gedeelde kritiek op het huidige verlofstelsel dat gehanteerd wordt bij lichte strafzaken. Dit stelsel houdt in dat bepaalde strafzaken alleen voor een behandeling in hoger beroep in aanmerking komen indien de voorzitter dit in het belang van een goede rechtsbedeling vereist acht (artikel 410a). Het stelsel is op zichzelf wel verenigbaar met de verdedigingsrechten die voortvloeien uit de internationale mensenrechtenverdragen. De concrete toepassing blijkt echter desondanks problematisch te zijn met het oog op deze rechten. Er zijn in internationale rechtspraak mensenrechtenschendingen aangenomen in verschillende gevallen waarin het verlof is afgewezen.[75] Ook blijkt het verlofstelsel minder effectief dan beoogd, vanwege de tijd die moet worden gestoken in de voorprocedure, bij de beoordeling of verlof moet worden verleend. Gelet op deze bezwaren ben ik voornemens het verlofstelsel af te schaffen.

Indiening bezwaren vóór de zitting verplicht

Voor de praktijk is onder meer de lange duur van de procedure een knelpunt. Blijkens het Jaarverslag van de rechtspraak over het jaar 2013 is de doorlooptijd van strafzaken in hoger beroep 'bijzonder ver van de norm' verwijderd die de rechtspraak daarvoor heeft gesteld.[76] Op dit punt valt een verbetering te verwachten door overbodig werk door de rechters en procesdeelnemers te voorkomen.
In paragraaf 2.5.1. is reeds ingegaan op de capaciteit die verloren gaat vanwege late intrekkingen. Een soortgelijk probleem doet zich voor bij de indiening van grieven tegen het vonnis in eerste aanleg. Het komt namelijk geregeld voor dat een strafzaak wordt voorbereid voor een inhoudelijke behandeling terwijl deze uitloopt op een niet-ontvankelijkverklaring van het hoger beroep vanwege het ontbreken van grieven. Dit hangt hiermee samen dat een appellerende verdachte in het geldende recht niet aan een bepaalde termijn gebonden is bij de indiening van grieven. Dit kan eventueel ook nog mondeling gebeuren ter terechtzitting. Pas dan weet de appelrechter doorgaans definitief of er al dan niet grieven zijn. Blijken die er uiteindelijk niet te zijn, dan kan het voorkomen dat de zaak voor niets inhoudelijk voorbereid is – doorgaans door drie raadsheren (rechters in hoger beroep), maar ook een griffier en de advocaat-generaal – met reservering van de nodige zittingstijd, zaalruimte en wat er voorts nog nodig is voor een zitting. Op dit punt valt winst te behalen die kan worden besteed aan de behandeling van de zaken die wel in aanmerking komen voor een inhoudelijke behandeling. Ik ben van plan om de regels over de indiening van bezwaren zodanig aan te scherpen dat al enkele weken vóór de (inhoudelijke) zitting één of meer bezwaren moeten zijn ingediend. Wel zal ik de mogelijkheid handhaven om de bezwaren tijdens de terechtzitting mondeling aan te vullen.
Voorwaarde voor de voorgestelde regeling is dat de verdediging tijdig over de uitgewerkte stukken

---

[74] Wetgevingsadvies d.d. 10 januari 2005 naar aanleiding van de consultatie van het concept-wetsvoorstel stroomlijnen hoger beroep. Het advies is gepubliceerd op ttps://www.advocatenorde.nl/advocaten/juridische-databank/wetgevingsadvies/details/881

[75] Zie Lalmahomed tegen Nederland (EHRM 22 februari 2011, application no. 26036/08), Human Rights Committee 30 July 2010, Communication No. 1797/2008; NS 2011/1 (Mennen tegen Nederland) en Human Rights Committee 14 augustus 2014, Communication No. 2097/2011 (Timmer tegen Nederland).

[76] De Rechtspraak: Jaarverslag Rechtspraak 2013, punt 9.3, gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

kan beschikken, zodat de verdediging praktisch in staat is binnen de daarvoor gestelde termijn één of meer grieven in te dienen.

Getuigenverzoeken

In aansluiting op de algemene regeling betreffende getuigenverzoeken beschreven in paragraaf 2.4.2., geldt in de fase van het hoger beroep dat getuigenverzoeken al in een zo vroeg mogelijk stadium na het instellen van hoger beroep dienen te worden ingediend. Om te bevorderen dat zo snel mogelijk een beslissing op het verzoek wordt genomen en zo adequaat mogelijk wordt ingespeeld op toe te wijzen verzoeken, zal de regeling betreffende verzoeken in appelschrifturen (artikel 410, derde lid) niet langer worden gehandhaafd. In plaats daarvan zal worden bevorderd dat verzoeken geruime tijd vóór aanvang van de zitting bij de raadsheer-commissaris worden ingediend (in de lijn van de huidige regeling in artikel 411a) of bij de (beoogde) zittingsvoorzitter. Hierdoor kan zo snel mogelijk worden aangevangen met het getuigenverhoor indien het verzoek wordt gehonoreerd. De tijd die verstrijkt tussen de eerste aanleg en het hoger beroep wordt op deze wijze beter benut. De raadsheer-commissaris die het verzoek behandelt kan beslissen dat de getuige ter terechtzitting dient te worden gehoord, bijvoorbeeld omdat het een cruciale getuige betreft. Wijst de raadsheer-commissaris het verzoek af, dan kan de verdachte het verzoek ter terechtzitting herhalen. Een dergelijk verzoek dat vroegtijdig is gedaan (en later wordt herhaald) zal doorgaans sneller in aanmerking komen voor toewijzing dan een verzoek dat pas vlak vóór of op de terechtzitting wordt gedaan (paragraaf 2.4.2.).

Positie van de advocaat-generaal, o.a. in verband met deskundigenonderzoek

Aan de advocaat-generaal worden in de fase van het hoger beroep dezelfde bevoegdheden verleend als aan de officier van justitie. Voor de praktijk is dit vooral van belang in verband met de inschakeling van deskundigen die in het deskundigenregister staan. Deze kunnen naar geldend recht wel door een officier van justitie worden benoemd, maar niet door een advocaat-generaal. Niet valt in te zien waarom op het punt van de bevoegdheden een onderscheid gemaakt dient te worden tussen de advocaat-generaal en de officier van justitie.

2.5.3. Cassatie tegen einduitspraken

Voor de regeling betreffende de cassatie geldt dat deze in mindere mate aanpassingen behoeft. Deze regeling is recent gewijzigd door de Wet versterking cassatierechtspraak.[77] Wel ben ik van plan de cassatiemogelijkheden van de benadeelde partij uit te breiden. In de huidige regeling komt de benadeelde er op dit punt slecht van af. Berusten de verdachte en het OM beiden in het arrest van het gerechtshof, dan staat de benadeelde partij in het geheel geen rechtsmiddel open tegen deze uitspraak, ook niet wanneer zijn vordering is afgewezen of niet-ontvankelijk is verklaard. Is de vordering niet-ontvankelijk verklaard, bijvoorbeeld omdat deze de behandeling van het strafgeding onevenredig zou belasten, dan kan de benadeelde zijn vordering nog wel voorleggen aan de civiele rechter. Dit laatste is echter niet mogelijk bij een afwijzing van de vordering. De zaak van de benadeelde stopt dan in de fase van het hoger beroep, zonder dat hij de gelegenheid heeft de beslissing over zijn vordering aan de Hoge Raad voor te leggen. Ook het OM kan geen hulp bieden. Volgens vaste rechtspraak van de Hoge Raad mag het OM het rechtsmiddel van de cassatie namelijk niet (louter) gebruiken om namens de benadeelde partij een beslissing over diens vordering aan de orde te stellen.[78]

Ook in een ander opzicht is de huidige regeling nogal grillig. Wordt bijvoorbeeld door de verdachte cassatieberoep ingesteld en is dit cassatieberoep ontvankelijk, dan kan de benadeelde partij met dit cassatieberoep ‘meeliften’ en de beslissing over zijn vordering in cassatie aan de orde stellen. Hij kan er dan bijvoorbeeld over klagen dat het hof ten onrechte heeft beslist dat niet aan het relativiteitsvereiste is voldaan. Is daarentegen het cassatieberoep van de verdachte niet-ontvankelijk, bijvoorbeeld omdat artikel 80a RO wordt toegepast, dan staat de benadeelde partij met lege handen. Op deze manier is het lot van de benadeelde partij ten onrechte volledig afhankelijk geworden van de kwaliteit van de schrifturen die namens de verdachte of het OM zijn ingediend, ongeacht de kwaliteit en de gegrondheid van de middelen van de benadeelde partij.[79]

Vanwege deze redenen zal ik de benadeelde de mogelijkheid geven zelfstandig cassatie in te stellen indien zijn vordering geheel of gedeeltelijk is afgewezen, ongeacht of de verdachte dan wel het OM in cassatie is gegaan.

Vanwege de samenhang met de hoofdzaak overweeg ik het zelfstandige cassatieberoep van de

---

[77] Wet versterking cassatierechtspraak, in werking getreden op 1 juli 2012 (Stb. 2012, 175).

[78] Zie onder meer: HR 26 februari 2002, ECLI:NL:HR:2002:AD7011, NJ 2003, 557.

[79] Aldus ook de noot van F.W. Bleichrodt onder HR 22 januari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY9128, NJ 2013, 245. Vgl. voorts A.J.A van Dorst, Cassatie in strafzaken, Deventer Kluwer 2012, blz. 123 e.v. i.h.b. blz. 125; de conclusie van E.J. Hofstee vóór HR 17 december 2013, ECLI:NL:HR:2013:1968, NJ 2014, 301 (nr. conclusie is: ECLI:NL:PHR:2013:1951).

benadeelde te situeren bij de strafkamer van de Hoge Raad. Dit heeft consequenties voor de positie van de benadeelde partij in hoger beroep. In die fase heeft de benadeelde weliswaar naar geldend recht al de mogelijkheid in geval van een (gedeeltelijke) afwijzing van zijn vordering zelfstandig hoger beroep in te stellen bij de civiele kamer van het hof, indien er geen hoger beroep wordt ingesteld door de verdachte of het OM. Vanwege de consistentie van het systeem overweeg ik echter om ook in de fase van het hoger beroep het zelfstandig hoger beroep van de benadeelde te situeren bij de strafrechter in plaats van de civiele rechter. Op deze manier wordt voorkomen dat de rechtsmiddelen die de benadeelde zelfstandig kan instellen niet op elkaar aansluiten, omdat hij in de fase van het hoger beroep bij de civiele kamer van het hof dient te zijn en in de cassatiefase bij de strafkamer van de Hoge Raad.

Punt van aandacht is voorts de positie van wettelijke vertegenwoordigers van jeugdige verdachten, zoals bedoeld in artikel 51g, vierde lid (het gaat kort gezegd om ouders van zogenoemde 'veertienminners', welke ouders veroordeeld zijn tot schadevergoeding). Op zichzelf is het zo dat in gevallen waarin er namens het kind cassatie wordt ingesteld, het verdachte kind kan klagen over de schadevergoedingsverplichting die aan zijn ouder(s) of voogd is opgelegd.[80] Het is echter niet altijd in het belang van het kind om de procedure te laten voortduren. Dit kan bijvoorbeeld vanwege een ingezet reclasseringstraject onwenselijk zijn. Ik overweeg daarom om de wettelijke vertegenwoordigers een zelfstandig recht tot cassatie toe te kennen.

2.5.4. Hoger beroep en cassatie van beschikkingen

In paragraaf 2.1.2. gaf ik al aan dat bezien zal worden in hoeverre de huidige regeling van rechtsmiddelen tegen beschikkingen (artikelen 445 en 446) aanpassing behoeft.

2.5.5. Buitengewone rechtsmiddelen en prejudiciële vragen

Er zijn thans geen redenen tot ingrijpende wijzigingen in de regelingen van de buitengewone rechtsmiddelen. Voor de regelingen betreffende de herziening ten voordele en ten nadele geldt daarbij dat deze recent zijn hervormd respectievelijk tot stand gekomen en de praktijk de gelegenheid moet krijgen ervaring met deze wetgeving op te doen. De regeling betreffende de cassatie in het belang der wet bestaat evenwel al zeer geruime tijd. De toepassing van die regeling lijkt bevredigend te verlopen. Op het terrein van het civiele recht is in 2012 de mogelijkheid ingevoerd om prejudiciële vragen te stellen aan de Hoge Raad. De Tweede Kamer heeft op 26 november 2014 een motie aangenomen waarin de regering wordt verzocht onderzoek te doen naar de introductie van een prejudiciële procedure in het strafrecht.[81] Afhankelijk van de resultaten van het onderzoek dat inmiddels door mij in gang is gezet zal worden bekeken of er in het kader van de modernisering van het wetboek, dan wel buiten het verband van deze moderniseringsoperatie, aanleiding is tot een wettelijke regeling op dit punt.

2.5.6. Reacties op de voorstellen over de rechtsmiddelen

Het verheugt mij dat de Rvdr in zijn advies met betrekking tot de contourennota aangeeft dat er binnen de rechtspraak een groot draagvlak bestaat voor een verdere uitbouw van het systeem van het voortbouwende appel. Bij de Rvdr bestaat ook overigens veel steun voor voorgestelde aanpassingen van de rechtsmiddelenregeling. Dit geldt onder meer voor de aanscherping van de regeling betreffende de intrekking van het hoger beroep en voor de afschaffing van het verlofstelsel. Ook de NVVR en het OM hebben hun steun uitgesproken voor deze voorstellen.

Het OM stelt terecht in zijn advies dat het gewenst is dat de terechtzitting in eerste aanleg en in hoger beroep zo veel mogelijk planbaar dienen te zijn: vermijdbare verrassingen dienen zo veel mogelijk uit het proces te worden gebannen. Regievoering door de (appel)rechter is in dit verband van groot belang onder andere in verband met getuigenverzoeken. Bij de uitwerking van de wetsvoorstellen zal dit aspect nadrukkelijk aandacht krijgen.
Het OM stelt voorts voor in hoger beroep alleen getuigen te horen indien dit noodzakelijk is voor de materiële waarheidsvinding. Tegen dit voorstel pleit echter dat voldoende recht gedaan moet worden aan het herkansingskarakter van het hoger beroep. Dit herkansingskarakter maakt het gewenst om ook in de fase van het hoger beroep een verhoor van een getuige (door de (gedelegeerde) raadsheer-commissaris of door de rechters ter terechtzitting) mogelijk te maken indien dit noodzakelijk is ter effectuering van het ondervragingsrecht van de verdediging. Een te vergaande inperking van deze mogelijkheid kan op gespannen voet staan met verdragsrechten.
De NOvA plaatst in haar advies ten aanzien van de contourennota kanttekeningen bij de voorgenomen

[80] Zie bijvoorbeeld HR 23 april 2013, ECLI:NL:HR:2013:BZ8170, NJ 2013, 269.
[81] Motie-Dijkhoff/Van Nispen over een prejudiciële procedure in strafzaken (34 000-VI, nr. 29)

uitbouw van het voortbouwende appel. De NOvA vreest dat het afbreuk doet aan de verantwoordelijkheid van de appelrechter voor de materiële juistheid van de bewezenverklaring. Deze verantwoordelijkheid blijft echter in zoverre bestaan dat de appelrechter wel ten volle de bewijsvraag moet blijven beoordelen indien hierover verweer wordt gevoerd in de fase van het hoger beroep.
De NOvA vraagt zich voorts af of bij de inrichting van de regeling wel voldoende rekening wordt gehouden met verdachten die geen raadsman hebben. De NOvA vreest dat deze geen grieven kunnen indienen. De eisen die gesteld worden aan de grieven zijn echter dermate laag dat ook een verdachte die geen rechtsbijstand geniet in voldoende mate in staat is zich te verweren. Een simpel kruisje op het grievenformulier waarin de verdachte aangeeft dat hij meent dat hij onschuldig is – ook uitgaande van de voorgestelde regeling – al een 'grief' die tot een nieuwe beoordeling van de bewijsvraag leidt. In die zin is en blijft de regeling laagdrempelig en doet zij recht aan de (mensen)rechten die vervat zijn in de internationale verdragen.
Anders dan de NOvA suggereert kan het probleem van de late intrekkingen niet worden opgelost door de financieringssystematiek van de gerechten te veranderen. Zoals is vermeld in paragraaf 2.5.1. zijn deze late intrekkingen mede nadelig voor het slachtoffer en is het ook voor de samenleving als geheel onwenselijk dat het nog tot de zitting zelf onduidelijk kan zijn of een ingesteld rechtsmiddel gehandhaafd blijft. Die nadelen worden niet weggenomen door een aanpassing van de financieringssystematiek.

Zowel de Federatie Nabestaanden Geweldslachtoffers als SHN juichen in hun adviezen met betrekking tot de contourennota toe dat de benadeelde partij in de voorgestelde rechtsmiddelenregeling zelfstandig de mogelijkheid krijgt om cassatie in te stellen bij de strafkamer van de Hoge Raad. De Federatie is bovendien positief over het voorstel om het hoger beroep van de benadeelde partij voortaan te situeren bij de strafkamer van het gerechtshof en over het afschaffen van de mogelijkheid om op een laat moment het hoger beroep in te trekken.
SHN wijst er terecht op dat een aanpassing van de rechtsmiddelenregeling niet mag leiden tot een verslechtering van de positie van de benadeelde partij. Ik zal dit goed voor ogen houden bij de voorbereiding van concrete wetsvoorstellen op dit punt.

2.6. Boek 6: Bijzondere procedures

Anders dan bij de overige boeken van het wetboek geeft ik hieronder niet alleen de hoofdstukken van boek 6 aan, maar ook de indeling in titels. Er bestaan namelijk diverse bijzondere procedures die elk een specifiek karakter hebben. Voor een goede indruk is daarom een meer gedetailleerde beschrijving van de opzet van het boek nodig.
De indeling in hoofdstukken en titels van boek 6 is als volgt.

Hoofdstuk 1. Bijzondere regels van strafvordering
1.1. Vervolging van jeugdigen
1.2. Vervolging van personen met een psychische stoornis of verstandelijke beperking (incl. rechtspleging in verband met de tbs en plaatsing in psychiatrische ziekenhuizen)
1.3. Vervolging van rechtspersonen
1.4. Strafvordering ter zake van ontneming van wederechtelijk verkregen voordeel
1.5. Strafvordering ter zake van ambtsmisdrijven
1.6. Wraking en verschoning van rechters
1.7. Beklag
1.8. Competentiegeschillen
1.9. Strafvordering buiten het rechtsgebied van een rechtbank

Hoofdstuk 2. Bevoegdheden van bijzondere aard
2.1. Gedragsaanwijzing ter beëindiging van ernstige overlast
2.2. Ontruimen gekraakt pand
2.3. Controlebevoegdheden i.v.m. tegengaan heling

Hoofdstuk 3. Schadevergoeding en kosten
3.1. Schadevergoeding voor strafvorderlijk optreden
3.2. Kosten

2.6.1. Algemeen

Het huidige Vierde Boek betreffende 'Eenige rechtsplegingen van bijzonderen aard' bevat voorschriften voor procedures die afwijken van de gebruikelijke strafvorderlijke regels, zoals ten aanzien van de vervolging van jeugdigen of van personen met een ziekelijke stoornis of gebrekkige ontwikkeling van de geestvermogens. Deze bepalingen worden ondergebracht in een nieuw Boek 6. Uitzondering hierop vormen de artikelen die verband houden met de tenuitvoerlegging van de tbs-maatregel en de isd-maatregel (huidige Vierde Boek, Titels IIB en IIC) en de betekening van gerechtelijke

mededelingen aan rechtspersonen (huidige Vierde Boek, Titel VI, artikelen 529 t/m 532). Deze artikelen zijn overgenomen in het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen. Voorts zullen de bepalingen betreffende de vervolging en berechting van rechterlijke ambtenaren (huidige Vierde Boek, Titel III), en internationale rechtshulp en wederzijdse erkenning (huidige Vierde Boek, Titels X en XI) worden ondergebracht in andere delen van het wetboek, omdat zij daar beter passen. Ten slotte stel ik voor in dit nieuwe Boek een algemene regeling te treffen voor vergoeding van kosten en schade in verband met strafvorderlijk overheidsoptreden.

Een deel van de regelingen die thans onderdeel vormen van het huidige Vierde Boek zullen zonder inhoudelijke wijzigingen worden overgenomen in het nieuwe Boek 6. Wel zal de volgorde van de bepalingen en structuur van het boek enigszins veranderen om de inzichtelijkheid ervan te vergroten. Naar het zich laat aanzien kunnen de bepalingen in drie verschillende hoofdstukken worden ondergebracht. In het eerste hoofdstuk, dat betrekking heeft op de bijzondere regels van strafvordering, zullen de artikelen worden opgenomen met betrekking tot de berechting van jeugdigen, van personen met een psychische stoornis of verstandelijke beperking en van rechtspersonen alsmede de bepalingen in verband met de tbs-maatregel, de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, de vervolging van ambtsmisdrijven, competentiegeschillen en strafvordering buiten het rechtsgebied van een rechtbank.
In een tweede hoofdstuk worden de bevoegdheden van bijzondere aard ondergebracht zoals de gedragsaanwijzing ter beëindiging van ernstige overlast en de bevoegdheid tot ontruiming van een kraakpand en in het derde hoofdstuk de bepalingen betreffende schadevergoedingen en kosten. Aangezien een groot deel van de regelingen betreffende de bijzondere procedure grotendeels ongewijzigd blijven, wordt in de onderstaande paragrafen alleen ingegaan op de regelingen die meer substantieel gewijzigd worden.

2.6.2. Jeugdstrafprocesrecht

Met de in deze titel voorgestelde wijzigingen wordt een modernisering van het jeugdstrafprocesrecht beoogd, mede aan de hand van door de ketenpartners gesignaleerde knelpunten, zoals ten aanzien van de rol van de ouders. Ook zullen voorstellen worden gedaan die betrekking hebben op de berechting van jongvolwassenen. Daarmee beoog ik de uitgangspunten van het recent ingevoerde adolescentenstrafrecht verder te versterken.[82] Tot slot wil ik van de gelegenheid gebruik maken om de meer procedurele bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht onder te brengen in het wetboek. In het navolgende sta ik bij de voorgenomen wijzigingen nader stil.

Verdragsverplichtingen en richtlijnvoorstel procedurele rechten minderjarige verdachten

De bepalingen van het jeugdstrafrecht gelden voor jeugdigen in de leeftijd van 12 tot 18 jaar ten tijde van het plegen van een delict en hebben tot doel de jeugdige te ondersteunen bij de verwezenlijking van het recht op een eerlijk proces in de zin van artikel 6 EVRM. Ook andere internationale verdragen nopen tot de inrichting van een afzonderlijk jeugdstrafprocesrecht. In het bijzonder kan hierbij worden gewezen op het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (hierna: IVRK). Artikel 40 IVRK bevat bijzondere voorschriften voor minderjarigen en stelt de rehabilitatie van de minderjarige die in aanraking is gekomen met het strafrecht als uitgangspunt voorop (artikel 40, vierde lid, IVRK). Ook artikel 37 IVRK geeft voorschriften die de strafvordering rechtstreeks raken. De hier voorziene modernisering van het wetboek zal ik conform de uit het IVRK voortvloeiende eisen vormgeven.

Ook het richtlijnvoorstel inzake de procedurele rechten voor minderjarige verdachten vormt een aandachtspunt bij de voorgestelde modernisering van het jeugdstrafprocesrecht. Het conceptrichtlijnvoorstel, waarvan de achtergrond en hoofdlijnen door het kabinet zijn onderschreven,[83] bevat enkele belangrijke waarborgen voor de berechting van jeugdige verdachten die in de nabije toekomst nadere inkleuring zullen geven aan het jeugdstrafprocesrecht. Als gevolg van het richtlijnvoorstel zullen de nationale voorschriften mogelijk aanvulling of aanpassing behoeven, naast de wijzigingen die in VPS-verband worden voorzien.

Rol van de ouders

Bij de modernisering van het wetboek komt afzonderlijk betekenis toe aan de rol van ouders. Ouders van minderjarige[84] verdachten zijn ook in het wetboek dragers van rechten en verplichtingen. Er zijn in verband met de rol van ouders enkele kwetsbare elementen voor de rechtspraktijk. Het betreft onder

[82] Wet van 27 november 2013 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de invoering van een adolescentenstrafrecht (Stb. 2013, 485).
[83] Kamerstukken II 2013/2014, 22 112, nr. 1772.
[84] De bepalingen die hierop zien, zijn van toepassing zolang de jongere nog minderjarig is (488, tweede lid).

meer de wettelijke verplichting tot aanwezigheid van beide ouders bij het onderzoek ter terechtzitting. Deze vindt regeling in de artikelen 496 en 496a. Het doel van de bepalingen is om ouders nadrukkelijker te betrekken bij de berechting in een strafzaak tegen het minderjarige kind. Zij kunnen het kind daarbij ondersteunen en de rechter inzicht geven in de persoonlijkheid van het minderjarige kind. Het lijkt hiervoor echter niet noodzakelijk om als uitgangspunt te nemen dat beide ouders in beginsel ter terechtzitting aanwezig moeten zijn. Vertragingen in de afdoening van de strafzaak als gevolg van het niet-verschijnen zijn bovendien niet in het belang van de minderjarige. De minderjarige, maar ook slachtoffers, hebben meer belang bij een voortvarende afdoening. Ook bij de evaluatie[85] van de verschijningsplicht is hierop gewezen. Tegen deze achtergrond stel ik voor de regeling zodanig aan te passen dat met de verplichte aanwezigheid van één ouder kan worden volstaan.
Ook de toegang van ouders tot het politieverhoor van minderjarigen vormt onderwerp van het voorstel. Bij gelegenheid van de modernisering ben ik voornemens te voorzien in een regeling waarin de opsporingsambtenaar bijzondere toegang tot een verhoor kan verlenen. In voorkomende gevallen kan zo ook aan de ouder toegang tot het verhoor worden verleend. Ik zoek daarmee aansluiting bij de beoogde regeling die in dit verband ook wordt getroffen in de getuigentitel.

Betere aansluiting adolescentenstrafrecht

In het adolescentenstrafrecht worden rechtsgevolgen verbonden aan de nog onvoltooide ontwikkeling van de jongvolwassen verdachte. De modernisering van het wetboek geeft mij aanleiding te bezien welke bijzondere strafvorderlijke bepalingen die gelden voor minderjarigen en jeugdigen, ook voor deze jongvolwassenen zouden moeten gelden. Niet alle jongvolwassenen komen hiervoor in aanmerking. Het gaat telkens om zaken waarbij eerder in de keten, voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting, op een afdoening volgens het jeugdstrafrecht is aangestuurd. Ik ben voornemens in die situaties naast de reeds geldende verschijningsplicht, ook de procedurele rechten die gelden voor jeugdigen, aan deze jongvolwassenen toe te kennen. Concreet denk ik daarbij bijvoorbeeld aan een vertegenwoordigende rol van de ouder en de daarmee samenhangende informatieverplichtingen richting ouders (artikel 504), de genoemde verschijningsplicht voor (een) ouder(s) (artikelen 496 en 496a) en het recht op vrij verkeer met die ouder (artikel 490). Voor het overige beoog ik te voorzien in een behandeling achter gesloten deuren, tenzij de voorzitter anders beslist (artikel 495b), een recht op bijstand door een raadsman en de berechting door of in aanwezigheid van een kinderrechter.

Audiovisuele registratie van verhoren

Naast het voorgaande zal worden voorzien in een wettelijke basis voor een algemene maatregel van bestuur waarin gevallen worden geduid waarin het verhoor van de minderjarige verdachte audiovisueel zal worden geregistreerd. Audiovisueel registreren kan van belang zijn als sprake is van omstandigheden die gelegen zijn in de kwetsbaarheid van de verdachte en vindt thans regeling in de Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten.[86] Ook van het hiervoor genoemde richtlijnvoorstel inzake de procedurele rechten van minderjarige verdachten maken verplichtingen tot de registratie van het verhoor onderdeel uit.

2.6.3. Personen met psychische stoornis of verstandelijke beperking

In de strafrechtspleging wordt op verschillende momenten en op verschillende wijzen rekening gehouden met verdachten, respectievelijk daders, die lijden aan een psychische stoornis of verstandelijke beperking. Dat geldt zowel bij de vervolging en de berechting als bij de strafoplegging. In het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering zal ook de procedure voor de berechting van personen die lijden aan een psychische stoornis of verstandelijke beperking worden bekeken, evenals de procedures inzake de oplegging en de verlenging van de tbs-maatregel. Voor deze procedures geldt dat ze op dit moment in verschillende boeken in het Wetboek van Strafvordering zijn opgenomen (Boek I en Boek IV), dan wel versnipperd zijn over het Wetboek van Strafvordering en het Wetboek van Strafrecht. Naast stroomlijning, vereenvoudiging en waar nodig verduidelijking van deze procedures, zullen in dit kader ook fundamentele kwesties worden bekeken, waaronder de vragen of de voorwaarden voor het opleggen van de tbs-maatregel aanpassing behoeven en of de wetgever de criteria waaraan het gedragskundig onderzoek en de gedragskundige rapportages, met inbegrip van de Pro Justitia-rapportage, dienen te voldoen nader moet reguleren. In samenspraak met de praktijk zal worden bekeken in hoeverre de huidige regelingen aanpassing behoeven.

2.6.4. Ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel

De artikelen 511b tot en met 511i regelen de procedure die moet leiden tot het opleggen van de

85 Kamerstukken II 2011/12, 30 143, nr. 37.
86 Aanwijzing Stcrt. 2010, nr. 11885.

maatregel ‘ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel’, bedoeld in artikel 36e Sr (hierna: de ontnemingsmaatregel). Het doel van de procedure is te komen tot een nauwkeurige vaststelling van de hoogte van wederrechtelijk voordeel dat de verdachte of veroordeelde heeft genoten. De berekening van het genoten voordeel vergt in voorkomende gevallen complex en tijdrovend onderzoek. Om die reden is ten behoeve van de voordeelontneming voorzien in een afzonderlijke procedure die ook ná de gewone strafprocedure nog kan worden gestart of doorlopen. De vormgeving van de procedure en het feit dat deze van de procedure in de hoofdzaak is afgezonderd, geeft in de praktijk weinig aanleiding tot problemen. Tegen deze achtergrond zie ik geen aanleiding deze afzonderlijke procedure als zodanig te heroverwegen.

Verruiming schikking

Wel is er aanleiding om de mogelijkheden tot het aangaan van een schikking te verruimen. De achterliggende doelstelling van de ontnemingsmaatregel kan met wederzijdse instemming ook op eenvoudige wijze worden bereikt; met de schikking wordt aan de veroordeelde ontnomen wat hem rechtens niet toekomt. Een kostbaar executietraject kan daarmee worden voorkomen. Artikel 511c biedt voor een schikking reeds mogelijkheden. Deze regeling laat een schikking ná de beslissing in de ontnemingsprocedure in eerste aanleg echter niet toe. Deze wettelijke beperking kan naar mijn oordeel worden opgeheven. Daarmee wordt het beslag dat in de fase van de tenuitvoerlegging nog wordt gelegd op de capaciteit voor de opsporing van vermogensbestanddelen, verkleind. Ook kan een behandeling in hoger beroep worden voorkomen. Overigens zal de schikking die is aangegaan nadat over de ontnemingszaak al een rechterlijke uitspraak is gedaan, wel nog van een rechterlijk fiat moeten worden voorzien. Daarbij wordt aandacht besteed aan de rechtsgevolgen wanneer een schikking, in het licht van de eerdere ontnemingsbeslissing, als onaanvaardbaar moet worden beoordeeld. In dat geval zal de betalingsverplichting die uit de eerdere beslissing voortvloeit, herleven.

Financieel onderzoek na uitspraak in hoofdzaak en ontnemingsprocedure

In paragraaf 2.2.2. is aangegeven dat het strafrechtelijk financieel onderzoek niet meer als afzonderlijk onderzoekskader zal terugkeren. De thans in het strafrechtelijk financieel onderzoek geregelde bevoegdheden blijven beschikbaar en zullen naast de reguliere opsporingsbevoegdheden toegepast kunnen worden ter vaststelling van de hoogte van het wederrechtelijk verkregen voordeel, als onderdeel van het opsporingsonderzoek. In een schakelbepaling zal verder worden bepaald dat deze bevoegdheden ook ingezet kunnen worden nadat reeds is beslist in de hoofdzaak en in de ontnemingsprocedure.

2.6.5. Wraking en verschoning

In het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering zal ook de regeling van de wraking en verschoning van rechters worden bekeken. Daarbij zullen recente discussies over onder andere verkorte procedures en de beoordeling van wrakingsverzoeken worden betrokken. In samenspraak met de praktijk zal worden bekeken in hoeverre de huidige regeling aanpassing behoeft.

2.6.6. Beklag

De huidige beklagtitel, die onder meer ziet op de beklagprocedure na inbeslagneming of het vorderen van gegevens, wordt geherstructureerd. Daarbij worden – waar nodig – uitzonderingen op de algemene raadkamerprocedure (par. 2.1.2.) geregeld.

2.6.7. Vergoeding van kosten en schade in verband met strafvorderlijk overheidsoptreden

Op dit moment kent het wetboek geen algemene regeling voor schadevergoeding naar aanleiding van strafvorderlijk overheidsoptreden. Slechts voor een beperkt aantal vormen van kosten die worden gemaakt of schade die is geleden in verband met de toepassing van dwangmiddelen is een specifieke regeling getroffen die bovendien zeer versnipperd in het wetboek is opgenomen. Om aan die versnippering een einde te maken, wordt in het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen voorgesteld alle bestaande bepalingen betreffende vergoeding van kosten en schade door de Staat aan burgers bij elkaar te plaatsen. Voor die vormen van schade waarvoor het wetboek geen specifieke voorziening kent, bestaan er in de praktijk andere wegen, namelijk bestuurlijk of civielrechtelijk, om schade als gevolg van een strafvorderlijk overheidsoptreden te claimen.
Al geruime tijd wordt van verschillende zijden bepleit dat de wetgever de grenzen van het recht op

schadevergoeding in een algemene schadevergoedingsregeling in het wetboek dient neer te leggen.[87] Voorstellen in die richting zijn onder andere gedaan in het kader van het onderzoeksproject Strafvordering 2001 en in het rapport 'Behoorlijk omgaan met schadeclaims' van de Nationale ombudsman uit 2009. Een van de belangrijkste redenen voor dat pleidooi is dat de huidige regeling van schadevergoeding slechts ziet op bepaalde vormen van schade die is ontstaan naar aanleiding van strafvorderlijk overheidsoptreden, terwijl ook voor andere vormen van schade een vergoeding op zijn plaats kan zijn. Gelet op het voorgaande ben ik voornemens een eenvormige algemene regeling voor schadevergoeding in het wetboek op te nemen. De voordelen hiervan zijn dat de toegankelijkheid van de schadevergoedingsregeling voor de burger wordt vergroot, dat kosten worden bespaard en dat een lastenverlichting kan worden gerealiseerd voor de verschillende organisaties die schadevergoedingen afhandelen. Met het oog hierop wordt thans onderzocht of het wenselijk is te komen tot één centraal schadevergoedingsloket voor de afhandeling van schadeclaims of dat het de voorkeur verdient uit te gaan naar decentrale afhandeling.
Het OM, de Koninklijke Marechaussee en ook de Politie geven de voorkeur aan plaatsing van de voorgenomen algemene regeling betreffende schadevergoeding wegens (on)rechtmatig strafvorderlijk overheidsoptreden in de organieke wetten, zoals de Wet op de rechterlijke organisatie of de Politiewet 2012. Gelet op de beoogde uniformiteit en de gewenste toegankelijkheid van de regeling voor burgers heeft een algemene regeling in het Wetboek van Strafvordering vooralsnog mijn voorkeur. De Politie geeft aan een decentrale afhandeling van schade te wensen in plaats van behandeling van verzoeken om schadevergoeding door een centraal loket. Daarbij verwijst de Politie naar de eigen praktijk van de afhandeling van schade die in voorkomende gevallen in samenspraak met de verzekeraars geschiedt. Ook wijst zij op de mogelijke complicatie van gegevenswisseling met een centraal loket. Deze aandachtspunten zal ik betrekken bij het wetgevingsproces van de voorgenomen regeling.

2.7. Boek 7: Internationale samenwerking in strafzaken

De hoofdstukindeling van dit boek ziet er als volgt uit:
1. Verzoeken om rechtshulp
2. Internationale gemeenschappelijke onderzoeksteams
3. Overdracht en overname van strafvervolging
4. Europees onderzoeksbevel
5. Europees bevriezingsbevel
6. Europees bewijsverkrijgingsbevel
7. Europees beschermingsbevel
8. Europees toezichtsbevel

Het wetboek geeft thans in Titel X van het Vierde Boek (de artikelen 552h e.v.) een regeling voor internationale samenwerking in strafzaken. Het gaat om uitvoering van buitenlandse verzoeken tot medewerking aan de opsporing en vervolging van strafbare feiten, ook wel aangeduid als 'kleine rechtshulp'. Ook de overdracht en overname van strafvervolging vallen hieronder.

De regeling vervult in de strafrechtspraktijk een belangrijke rol. Zij is van toepassing op de meer dan 27.000 verzoeken om justitiële rechtshulp die per jaar aan Nederland worden gedaan.[88] Daarnaast worden door de politie ook nog tienduizenden verzoeken om informatie, op grond van artikel 552i, tweede lid, zelfstandig afgedaan.[89]

Titel X is als gevolg van vele tussentijdse wijzigingen en toevoegingen qua structuur en inhoud niet helder meer. De regeling is in de kern grotendeels gebaseerd op het Europees rechtshulpverdrag van 1959 en de structuur is nog geënt op de oude situatie waarin de rechter-commissaris het voortouw had bij uitvoering van rechtshulpverzoeken. Daarbij komt de vraag of de regeling voldoende de ontwikkelingen reflecteert die de afgelopen decennia hebben plaatsgevonden en nog steeds plaatsvinden op het vlak van internationale rechtshulp; niet op de laatste plaats een stijgend aantal verzoeken.

Er is in dat kader behoefte aan een eenvoudigere regeling voor rechtshulpverlening, die inhoudelijk op een aantal punten wordt gestroomlijnd. Het gaat onder andere om het volgende.
- De wettelijke regeling zal meer mogelijkheden bieden om op ad hoc-basis samen te werken met staten waarmee geen extensieve rechtshulprelatie bestaat. Thans staat in het bijzonder het

---

[87] Vgl. N.J.M. Kwakman, Schadecompensatie in het strafprocesrecht, Groningen 2003; C.J.M. van Dam, Schadevergoeding voor strafvorderlijk overheidsoptreden, Tilburg 2008; N.M. Dane. Overheidsaansprakelijkheid voor schade bij legitiem strafvorderlijk handelen, Leiden 2009.
[88] Andersson, Elffers, Felix, Impactanalyse Europees onderzoeksbevel (EOB) voor de Nederlandse Politie, oktober 2010, blz. 5, bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 32 317, nr. 72.
[89] Waarbij in aanvulling op Titel X de regels gelden van Wet en Besluit politiegegevens.

verdragsvereiste in sommige gevallen aan samenwerking bij de bestrijding van internationale misdrijven of witwassen in de weg.
- Er komt een heldere, eenduidige bepaling van de bevoegdheden die kunnen worden ingezet ter uitvoering van een rechtshulpverzoek. De huidige regeling hieromtrent is nodeloos complex. Uitgangspunt van een nieuwe regeling zal zijn dat bij de uitvoering van een rechtshulpverzoek dezelfde bevoegdheden kunnen worden ingezet als in een nationaal onderzoek naar dezelfde strafbare feiten.
- De procedure voor overdracht van de resultaten van het rechtshulpverzoek wordt vereenvoudigd. De huidige verlofregeling van artikel 552p is bewerkelijk en vertoont doublures met de beklagprocedure van artikel 552a. Onderzocht wordt of het voorkeur verdient de verlofregeling af te schaffen dan wel te beperken. Voorlopig uitgangspunt is dat de beklagprocedure van artikel 552a in geval van inbeslagneming van stukken op grond van een rechtshulpverzoek voldoende rechtswaarborgen biedt. Nader onderzocht wordt nog of er bij toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden een zelfstandige rechterlijke toetsing zou moeten blijven bestaan.
- Vertraging in de overdracht van de resultaten van de uitvoering van rechtshulpverzoeken (bijvoorbeeld als gevolg van het instellen van rechtsmiddelen), die niet zelden het opsporingsonderzoek in de verzoekende staat tot stilstand brengt, kan worden voorkomen door onder voorwaarden voorlopige terbeschikkingstelling van resultaten van uitvoering van een rechtshulpverzoek mogelijk te maken. Ook wordt onderzocht of opneming in de wet van termijnen voor behandeling van rechtsmiddelen (cassatieberoep) kan bijdragen aan het voorkoming van vertraging.

Voorts zal worden voorzien in een regeling voor het doen van rechtshulpverzoeken door Nederlandse autoriteiten aan het buitenland. In het wetboek ontbreekt tot dusver een dergelijke regeling. Daardoor ontstaat met regelmaat verwarring over de in dit kader geldende procedure en voorwaarden. De regeling zal beperkt blijven tot bepaling van enkele in de rechtspraak vastgestelde uitgangspunten.

Positionering

Een belangrijk kenmerk van de regeling van de huidige Titel X van het Vierde Boek is dat deze zich in beginsel richt op *alle* buitenlandse verzoeken. De materiële eisen die van toepassing zijn op de samenwerking met enerzijds Europese lidstaten en anderzijds andere staten verschillen aanzienlijk, maar kunnen door het uniforme karakter van Titel X moeilijk tot uitdrukking worden gebracht. Ook hierin moet verandering komen. Echter, dit verbeterpunt zal grotendeels worden geadresseerd door de op handen zijnde implementatie van de richtlijn Europees onderzoeksbevel. Het Europees onderzoeksbevel voorziet in een alomvattende regeling voor rechtshulpverlening tussen de lidstaten van de Europese Unie, waardoor de algemene regeling van rechtshulp de facto alleen betrekking heeft op staten buiten de EU, waarmee in de meeste gevallen een minder intensieve rechtshulprelatie bestaat.

Voorstel is om de verschillende regelingen inzake strafrechtelijke samenwerking te bundelen en op te nemen in een apart boek (Boek 7) van het nieuwe wetboek. Daarin worden dan ook andere Europese instrumenten die afzonderlijke regeling behoeven opgenomen, zoals het Europees bewijsverkrijgingsbevel, de erkenning van toezichtsmaatregelen en op korte termijn het Europees beschermingsbevel (Kamerstukken II 33 954).[90] Dit komt de inzichtelijkheid voor de praktijk en toepassing van de verschillende instrumenten voor internationale samenwerking ten goede.

Adviezen

In hun adviezen ten aanzien van de contourennota besteedden het Platform BOD'en, de Politie en de KMAR aandacht aan de nieuwe regeling van de internationale samenwerking in strafzaken (Boek 7). Het voornaamste onderdeel van de nieuwe regeling – een vereenvoudiging van de regeling voor internationale rechtshulp, langs de lijnen beschreven in de contourennota – werd door hen toegejuicht. De Politie en de KMAR vroegen daarbij nadrukkelijk om aandacht voor de positionering van de gegevensuitwisseling tussen opsporingsdiensten. Daarmee is bij de verdere voorbereiding van het wetsvoorstel rekening gehouden.

2.8. Boek 8: De tenuitvoerlegging

De hoofdstukindeling van dit boek ziet er als volgt uit:
1. Algemene bepalingen
2. Vrijheidsbenemende straffen en maatregelen

[90] Een aanzet hiertoe was reeds gegeven door de invoering van een nieuw Vijfde Boek in het Wetboek van Strafvordering door de wet tot implementatie van het kaderbesluit wederzijdse erkenning toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis (Stb. 2013, 250).

3. Vrijheidsbeperkende straffen, maatregelen en voorwaarden
4. Geldelijke straffen en maatregelen
5. Bijkomende straffen
6. Rechterlijke beslissingen inzake de tenuitvoerlegging
7. Gratie

De tenuitvoerlegging vormt na de opsporing, vervolging en berechting het wezenlijke sluitstuk van de strafrechtsketen. Het wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (Kamerstukken II 34 086) brengt de bepalingen die zien op de tenuitvoerlegging van sancties zoveel mogelijk bij elkaar in één nieuw boek binnen het Wetboek van Strafvordering. In de nieuwe indeling zijn per sanctiesoort de voor de tenuitvoerlegging relevante bepalingen in aparte hoofdstukken samengebracht. Het laatste hoofdstuk van het voorgestelde boek over de tenuitvoerlegging betreft de strafvorderlijke regeling van gratie. De clustering betekent onder meer dat bepalingen uit andere wetten die zien op de tenuitvoerlegging van specifieke straffen, worden opgenomen in de algemene strafprocesrechtelijke regeling. Dit betreft met name bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht. Waar mogelijk zijn bij deze clustering wettelijke procedures geüniformeerd. Dit is vooral aan de orde bij rechterlijke beslissingen tijdens de tenuitvoerlegging. Doelstellingen voor de tenuitvoerlegging zijn het sneller starten van de tenuitvoerlegging, het daadwerkelijk tenuitvoerleggen van straffen en maatregelen, en het goed informeren van alle relevante partners binnen en buiten de strafrechtsketen. Daarnaast wordt ook in de fase van tenuitvoerlegging en bij de beëindiging van straffen en maatregelen de positie van slachtoffers en nabestaanden versterkt. Om de regie op en de samenwerking binnen de uitvoeringsketen te versterken wordt de Minister van Veiligheid en Justitie direct verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging. Het OM – thans nog formeel belast met de tenuitvoerlegging – verstrekt in de nieuwe situatie alle voor tenuitvoerlegging vatbare beslissingen aan de Minister. Daarnaast blijft het OM verantwoordelijk voor specifieke taken binnen de tenuitvoerlegging, zoals, waar dat nodig is, in het kader van de tenuitvoerlegging aanbrengen van zaken bij de strafrechter, teneinde deze een vervolgbeslissing te laten nemen.

2.9. Toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden

De rechter toetst in individuele zaken op naleving van geschreven en ongeschreven procedurevoorschriften door Politie en OM. Voor sommige procedurevoorschriften is in het Wetboek van Strafvordering vastgelegd dat schending in alle gevallen tot nietigheid moet leiden, omdat geen geval denkbaar is waarin deze sanctie van ongeldig verklaren te zwaar is. In artikel 359a is bepaald dat het aan de rechter is om te beslissen of aan onherstelbare vormverzuimen in de fase van het voorbereidend onderzoek rechtsgevolgen moeten worden verbonden. De 'sancties' die de rechter ter beschikking staan zijn strafvermindering, bewijsuitsluiting en niet-ontvankelijkheid van het OM in de vervolging. Het is bij deze rechterlijke controle vanwege de ernst van het feit of de te respecteren belangen van het slachtoffer en de samenleving niet altijd mogelijk of opportuun te reageren op een vormverzuim.[91] De Hoge Raad hanteert voor het verbinden van rechtsgevolgen aan vormverzuimen een terughoudend beoordelingskader.[92]
Buitengerechtelijke afdoening, zonder rechterlijke controle op vormvoorschriften, is sinds de totstandkoming van het Wetboek van Strafvordering steeds belangrijker geworden. Op dit moment wordt ongeveer de helft van de rechtbankzaken en kantonstrafzaken door een rechter afgedaan.[93] De procureur-generaal bij de Hoge Raad heeft de OM-strafbeschikking als onderzoeksthema gekozen voor zijn recente, eerste thematische analyse van naleving van regelgeving door het OM.[94] Deze taak door de procureur-generaal bij de Hoge Raad op grond van artikel 122 van de Wet op de rechterlijke organisatie is aanvullend op de reeds bestaande vormen van toezicht.
Het waken voor de handhaving en uitvoering van wettelijke voorschriften behoort primair bij de verschillende organisaties in de strafrechtsketen te liggen (*intern toezicht*).[95] Ook Corstens plaatst de

---

[91] Dit is recent nog eens onder de aandacht gebracht door Buruma. Zie Y. Buruma*, Als de politie zich niet aan de wet houdt...,* NJB 2013, blz. 494.
[92] De Hoge Raad heeft in twee richtinggevende arresten uitleg gegeven aan artikel 359a Sv. Het betreft ECLI:NL:HR:2004:AM2533, NJ 2004,376 (het afvoerpijparrest) en het recente ECLI:NL:HR:2013:BY5321, NJ 2013, 308. Zie voorts o.a. A.A. Franken, *Voor de vorm*, oratie Utrecht, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004, blz. 10, T. Kooijmans, *Elk nadeel heb z'n voordeel? Artikel 359a Sv en de ontdekking van het strafbare feit*, Delikt en Delinkwent D 2011/78, paragraaf 2 en M.J. Borgers, *De toekomst van artikel 359a Sv*, Delikt en Delinkwent 2012/25, paragraaf 3. De onderzoekers van het project Strafvordering 2001 spreken in dit verband over 'terugtredende bewegingen' van de Hoge Raad, zie Y.G.M. Baaijens-van Geloven, *De rechtsgevolgen (sanctionering) van onrechtmatigheden in het opsporingsonderzoek*, in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), Afronding en Verantwoording, eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Kluwer, Deventer 2004, blz. 379.
[93] Blijkens het jaarverslag van het openbaar ministerie; Jaarbericht 2013, gepubliceerd op, Den Haag 2013, blz. 57.
[94] Rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, J.W. Fokkens,Beschikt en gewogen: *Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag, 2014.
[95] Ketenpartners dienen praktische en effectieve maatregelen te treffen om de rechtmatigheid van de eigen taakuitoefening te bewaken. Denk aan: Opleidingen, intervisie, vier-ogen-principe, compliance, gegevensautoriteit, klachtafhandeling, disciplinaire maatregelen, etc

rol van professionals voorop, hun goede voorbeeld is effectiever dan welke vorm van controle en toezicht ook.[96] Daarnaast is er voor de strafrechtsketen sprake van *extern toezicht* in verschillende vormen, op verschillende onderwerpen. Naast de genoemde rechterlijke controle in individuele zaken en de toezichthoudende taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad gaat het hierbij onder meer om de Nationale ombudsman, het College Bescherming Persoonsgegevens, inspectietoezicht, audits, maar ook om de externe controle door wetenschap en media.
De vraag kan worden gesteld of met het hierboven kort beschreven samenstel van rechterlijk, intern en extern toezicht de naleving van de geldende wettelijke voorschriften binnen de strafrechtsketen adequaat en systematisch wordt gecontroleerd en gestimuleerd. Een doelmatige strafrechtsketen waarbij de geldende voorschriften door de ketenpartners worden nageleefd, is essentieel voor de legitimiteit van het strafvorderlijk overheidsoptreden en, uiteindelijk, ook voor het vertrouwen dat burgers en professionals in de strafrechtspleging kunnen stellen. Ik ben in dit verband voornemens in kaart te laten brengen op welke wijze de verschillende ketenpartners uit de strafrechtsketen (opsporingsinstanties, OM, rechterlijke macht en organisaties betrokken bij de tenuitvoerlegging van sancties) in de huidige praktijk toezicht houden op het eigen functioneren en in hoeverre van buitenaf toezicht is gerealiseerd. Daarbij verdient de vraag of dit toezicht zich uitstrekt tot de samenwerking met de andere ketenpartners (de koppelvlakken politie – OM, OM – rechtspraak, OM – CJIB, CJIB – reclassering, etc.) bijzondere aandacht. Hierbij betrek ik ook graag het recent vanuit de wetenschap gedane voorstel om in het kader van de moderniseringsoperatie te onderzoeken of een bredere voorziening kan worden geopend waarin schadevergoeding kan worden verkregen wegens (on)rechtmatig strafvorderlijk overheidsoptreden (zie ook paragraaf 2.6.7).[97] Uitgekeerde schadevergoeding geeft immers ook een indicatie van de mate waarin sprake is van onrechtmatig strafvorderlijk optreden.

3. Gevolgen van de voorstellen voor de procesdeelnemers en ketenpartners

In paragraaf 2 zijn de verschillende voorstellen beschreven en onderbouwd. Deze sub-paragraaf moet in samenhang daarmee worden gelezen. Doel van het onderstaande overzicht is om te laten zien wat er door de voorstellen in de praktijk voor de procesdeelnemers en partners in de keten kan veranderen. De stroomlijning van de regelingen over de bijzondere opsporingsbevoegdheden, met een overzichtelijke opzet, heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat de regeling beter toegankelijk is voor de opsporingsambtenaren, het OM, de rechter én voor de raadsman. Hetzelfde geldt voor de voorgestelde verbeteringen van de kwaliteit van processen-verbaal (zie i.h.b. paragraaf 2.2.3), die onder meer van belang zijn voor de werkwijze van de opsporingsambtenaren, de mogelijkheden voor de verdediging en de juistheid van de beslissing die in de strafzaak wordt genomen (bijvoorbeeld in geval van een strafbeschikking).[98]

3.1. De positie van de verdachte

Ook in het nieuwe wetboek blijft als uitgangspunt gelden dat sprake dient te zijn van een juist evenwicht tussen het belang van een effectieve strafrechtspleging en de rechten van de verdachte. Dit komt onder meer tot uiting in de algemene bepalingen over de positie van de verdachte in Boek 1 van het nieuwe wetboek.
De positie van de verdachte is de afgelopen jaren op een aantal punten reeds versterkt, mede als gevolg van Europese regelgeving en jurisprudentie op dit terrein. Het recht op vertolking en vertaling is wettelijk verankerd en recent is geregeld dat iedere aangehouden verdachte schriftelijk moet worden geïnformeerd over een aantal belangrijke rechten die hem toekomen in verband met zijn verhoor en vrijheidsbeneming opdat hij deze rechten ook daadwerkelijk kan verwezenlijken. Van grote betekenis is de in voorbereiding zijnde implementatie van de EU-richtlijn betreffende het recht van de verdachte op toegang tot een raadsman in strafprocedures, in welk kader het recht op bijstand van een raadsman voorafgaand aan en tijdens het verhoor door opsporingsambtenaren wettelijk zal worden vastgelegd.

In het kader van de modernisering van het wetboek wordt de positie van de verdachte op een aantal punten verder versterkt. Zoals vermeld worden de mogelijkheden om actief invloed uit te oefenen op het voorbereidend onderzoek vergroot. Het aantal gevallen waarin de verdachte recht heeft op een kennisgeving van niet verdere vervolging indien het OM besluit hem niet te vervolgen wordt uitgebreid (paragraaf 2.3.3.). Voorts komt er een algemene regeling voor de vergoeding van kosten en

---

[96] Toespraak van de toenmalig president van de Hoge Raad der Nederlanden, G.J.M. Corstens, Codificatie in de 21e eeuw, ter gelegenheid van het Congres Modernisering Wetboek van Strafvordering op 19 juni 2014. De toespraak is te raadplegen op: www.rechtspraak.nl

[97] R. Kuiper, Vormfouten, Juridische consequenties van vormverzuimen in strafzaken, dissertatie Radboud Universiteit Nijmegen, Deventer: Kluwer:, 2014, blz. 602.

[98] Om herhalingen te voorkomen wordt bij dit soort overlappende consequenties het voorstel niet steeds opnieuw genoemd. Het overzicht van consequenties voor de diverse procesdeelnemers is niet limitatief bedoeld.

schade naar aanleiding van justitieel overheidsoptreden waarvoor ook de verdachte in aanmerking kan komen (paragraaf 2.6.7.).

3.2. De positie van de raadsman

Alle taken en bevoegdheden van de raadsman betreffende het verlenen van rechtsbijstand en het toezicht op de naleving van processuele regels blijven uiteraard ongewijzigd. Ook het nieuwe wetboek zal over zijn positie een regeling bevatten, waarin recente wijzigingen – onder meer in verband met de eerder genoemde implementatie van de EU-richtlijn betreffende het recht op toegang tot een raadsman in strafprocedures bij het politieverhoor – worden verwerkt (paragraaf 2.1.3.).

Gezien de nadruk die in het nieuwe wetboek wordt gelegd op de inbreng van procesdeelnemers is het van groot belang dat het verlenen van adequate rechtsbijstand zo goed mogelijk wordt gefaciliteerd. Zoals vermeld wordt bij de modernisering ingezet op een verbetering van de kwaliteit van processen-verbaal (paragraaf 2.2.2.). Dit is ook van belang voor de controlefunctie van de raadsman. In dit verband is van belang dat in het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen al zal worden voorzien in een verplichting om de raadsman die aan het verhoor van zijn cliënt heeft deelgenomen, in de gelegenheid te stellen om opmerkingen te maken over de weergave van het verhoor in het proces-verbaal, en om er in het proces-verbaal melding van te maken wanneer deze opmerkingen niet worden overgenomen. Ook wordt onder omstandigheden audiovisuele vastlegging van onderdelen van het strafproces verplicht gesteld, bijvoorbeeld (in bepaalde gevallen) bij verhoren van minderjarige verdachten of (in bepaalde gevallen) van de terechtzitting (resp. paragraaf 2.6.2. en 2.4.3.).
Meergenoemde mogelijkheden om actief invloed uit te oefenen op het voorbereidend onderzoek vergroten de rol van de verdediging in die fase. Dat geldt ook voor de mogelijkheid tot een schriftelijke voorbereidingsronde vóór de zitting. De met die grotere rol gepaard gaande werklasten worden gecompenseerd door een verlichting in de fase van de zitting. In een eerder stadium reeds gedane verzoeken en gevoerde verweren zullen niet, zoals nu het geval is, nog eens ter zitting hoeven te worden herhaald, mits voldoende nauwkeurig wordt verwezen naar een in het dossier gevoegd schriftelijk stuk waarin het verzoek of het verweer inclusief de onderbouwing is neergelegd. De raadsman zal voor het verkrijgen van een beslissing van de rechter kunnen volstaan met de enkele verwijzing naar dat schriftelijke stuk.
Bij het gebruik van audiovisuele reconstructies krijgt de verdediging de mogelijkheid verzoeken in te dienen betreffende deze reconstructies (paragraaf 2.4.3.). In de fase van het hoger beroep spelen de door de verdediging ingediende bezwaren ten slotte een belangrijker rol (paragraaf 2.5.; zie voorts ook paragraaf 3.6.3 van de aanbiedingsbrief).

3.3. De positie van het slachtoffer

De positie van het slachtoffer is reeds aan de orde gekomen in paragraaf 2.1.4. Daarbij is gewezen op de wetswijzigingen die thans in procedure zijn, namelijk het wetsvoorstel dat tot doel heeft het spreekrecht van slachtoffers en nabestaanden verder uit te breiden en het wetsvoorstel dat strekt tot implementatie van de richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten.
Van belang voor het slachtoffer is voorts de in paragraaf 2.5.3. besproken mogelijkheid zelfstandig rechtsmiddelen in te stellen tegen beslissingen van strafrechters die betrekking hebben op de schadevergoeding aan het slachtoffer. Ook verder hebben enkele voorstellen positieve gevolgen voor de procespositie van het slachtoffer. Dit geldt bijvoorbeeld voor de verbetering van de kwaliteit van het proces rond de aangifte en de klacht. Aldus wordt de rechtspositie van het slachtoffer in het samenstel van (voorgenomen) regelingen in voldoende mate gewaarborgd.

3.4. De positie van de getuige

In het nieuwe wetboek komt een afzonderlijk hoofdstuk waarin de belangrijkste rechten en plichten van de getuige worden neergelegd. Daarnaast worden ook voorstellen gedaan voor het normeren van het – thans nog niet in de wet geregelde – verhoor van de getuige door de opsporingsambtenaar. Naast de belangrijkste plichten van de getuige, waaronder de verschijningsplicht en de plicht naar waarheid te verklaren, worden enkele belangrijke waarborgen voor de getuige in het nieuwe hoofdstuk opgenomen. In het bijzonder wordt gedoeld op de plicht voor de verhorende autoriteiten om de getuige te informeren over zijn rechten en verplichtingen. Ook zal het pressieverbod wettelijk verankerd worden. Het verschoningsrecht van de getuige zal in het kader van deze moderniseringsoperatie in een afzonderlijk wetsvoorstel worden geregeld.

3.5. De positie van de opsporingsambtenaren

Hierboven heb ik al vermeld dat diverse wettelijke regelingen van opsporingsbevoegdheden zullen worden vereenvoudigd, wat onnodige lasten in de praktijk voorkomt. Een belangrijk voorbeeld betreft de wijziging van de regeling over bijzondere opsporingsbevoegdheden (BOB). Deze bevat nu 74 elkaar deels overlappende artikelen. De nieuwe regeling, het hoofdstuk heimelijke bevoegdheden, zal aanzienlijk eenvoudiger zijn, met circa 20 artikelen (paragraaf 2.2.7.).
Werk- en administratieve lasten worden zo veel mogelijk teruggedrongen. Dit gebeurt onder meer door de mogelijkheid van elektronische aangifte van alle strafbare feiten (paragraaf 2.2.3.), mogelijkheden voor generieke bevelen tot de inzet van heimelijke bevoegdheden (paragraaf 2.2.7.), alsmede door het feit dat voor sommige bevoegdheden straks geen bevel van de officier van justitie of machtiging van de rechter-commissaris meer nodig is (zoals bij een opsporingsfouillering en het vorderen van camerabeelden).
Om de beoogde kwaliteitsverbeteringen te effectueren dienen de voorgenomen wetswijzigingen te worden ondersteund door flankerend beleid dat gericht is op een verbetering van het proces van opsporing en vervolging en op het voorkomen dat er werk moet worden overgedaan. Ik wijs in dit verband op het samenwerkingstraject dat in het kader van VPS is ingezet ter sturing en monitoring op kwaliteit en tijdigheid van inzending van het proces-verbaal.[99] Daarnaast hebben betrokken organisaties bij het strafproces recent een intentieverklaring afgelegd met als doel om de komende jaren gezamenlijk verder te gaan met een permanente verbetering en versnelling van hun werkprocessen.[100]
Ook hierbij geldt dat een verhoogde aandacht in het voortraject voor de volledigheid en kwaliteit van het opsporingsonderzoek kan leiden tot een beter strafproces.

3.6. De positie van het OM

Het OM blijft leider van het opsporingsonderzoek en beslist óf er een vervolging tegen de verdachte wordt ingesteld en zo ja, ter zake van welk feit. Het OM is ook verantwoordelijk voor (de volledigheid van) het voorbereidend onderzoek, bijvoorbeeld waar het gaat om het tijdig doen horen van getuigen met inachtneming van het ondervragingsrecht van de verdediging (zie paragraaf 2.4.2). Aan de advocaat-generaal worden in hoger beroep dezelfde bevoegdheden verleend als aan de officier van justitie (paragraaf 2.5.2.). Ook op enkele deelterreinen vindt er een verschuiving van taken plaats, bijvoorbeeld voor de doorzoeking van woningen. Hierbij blijft de betrokkenheid van de rechter-commissaris gewaarborgd, maar in de vorm van machtigingsautoriteit en niet van die van onderzoeksrechter die zelf de doorzoeking uitvoert (paragraaf 2.2.6.). In de gevallen waarin opsporingsambtenaren geen bevel van de officier van justitie meer nodig hebben (zie paragraaf 3.5.), of waarin kan worden volstaan met één generiek bevel (zie paragraaf 2.2.7.), betekent dat tevens voor het OM een vermindering van werk- en administratieve lasten. Ook op andere terreinen worden de lasten zoveel mogelijk teruggedrongen. Zo kan straks met *toezending* van de kennisgeving van niet verdere vervolging worden volstaan, waar thans *betekening* is vereist. Voorts zal er sprake zijn van een taakverschuiving tussen OM en de zittingsrechter doordat het OM niet langer 'voorportaal' zal zijn bij de beoordeling van getuigenverzoeken ter terechtzitting (paragraaf 2.4.2.).
De voorgestelde wetswijzigingen moeten worden bezien in samenhang met het in paragraaf 3.5. genoemde flankerende beleid en met het beleid dat in de OM-aanwijzingen is neergelegd (zoals de aanwijzing voor de opsporing). Dit beleid beoogt onder meer te bewerkstelligen dat het OM al in een vroegtijdig stadium betrokken is bij het proces van casescreening en werkvoorbereiding[101] en bij de beslissing over de afdoening van de strafzaak. Ten slotte is het wenselijk dat de verantwoordelijkheid van het College van procureurs-generaal voor het toezicht op de richtige opsporing en vervolging het opsporings- en vervolgingsbeleid beter in het wetboek wordt vastgelegd (zie paragraaf 2.1.1).

3.7. De positie van de rechter-commissaris, de raadsheer-commissaris en de zittingsrechter

De rechter-commissaris behoudt zijn rol bij de toetsing van de inzet van bepaalde ingrijpende opsporingsbevoegdheden, de voortgang en de evenwichtigheid van het onderzoek en de volledigheid van het voorbereidend onderzoek. In paragraaf 2.1.2. heb ik mijn voorstellen voor versterking van de regiefunctie van de rechter-commissaris en de gevolgen daarvan toegelicht. De voorgestelde regeling biedt veel ruimte voor maatwerk en biedt duidelijkheid aan alle betrokkenen over de verdeling van de bevoegdheden tussen de rechter-commissaris en de zittingsrechter (paragraaf 2.4.2.). In dit verband wordt geregeld vanaf welk moment de zittingsrechter de regievoering (in verband met onderzoekswensen) overneemt van de rechter-commissaris.
Ook de positie van de raadsheer-commissaris in hoger beroep wordt versterkt.
In paragraaf 2.4.2. zijn de gevolgen van mijn voorstellen voor de zittingsrechter al ruimschoots aan de

---

[99] Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 215, blz. 4
[100] Intentieverklaring van de samenwerkende partners in de strafrechtketen 'Strafrechtsketen versterkt & versnelt.
[101] Kamerstukken II 2014/15, 29 279, nr. 215, blz. 4.



orde gekomen. Ik voeg daar alleen nog het volgende aan toe. Daargelaten de wijze waarop het voorbereidend onderzoek feitelijk is verlopen, met of zonder betrokkenheid van de rechter-commissaris, uitgangspunt blijft dat de zittingsrechter de eindverantwoordelijkheid houdt over de volledigheid van het onderzoek en de juistheid van de genomen beslissingen. In die zaken waarin het tot een berechting komt, blijft daarom het onderzoek ter terechtzitting van cruciaal belang.
De eindverantwoordelijkheid van de rechter is in het bijzonder van belang in gevallen waarin de verdachte niet wordt bijgestaan door een raadsman of waarin zich problemen voordoen bij het verlenen van rechtsbijstand.

3.8. De positie van de reclassering en andere betrokkenen in het strafproces

De voorstellen hebben ook gevolgen voor de reclassering. Zo wordt onder meer voorgesteld om te voorzien in een wettelijke regeling betreffende de schorsingsvoorwaarden van de voorlopige hechtenis. Ook worden buiten het kader van de voorlopige hechtenis verplichtende maatregelen ingevoerd (paragraaf 2.2.4.). Goede voorlichting en begeleiding door de reclassering, waar nodig in overleg met de advocatuur, is hierbij van groot belang. Een tijdige aanlevering van rapporten is voorts gewenst in verband met de beslissing die moet worden genomen over de wijze van afdoening van de zaak en ter voorkoming van de aanhouding van een zitting.

Indien rechters, zoals de regeling betreffende de schorsingsvoorwaarden beoogt, de voorlopige hechtenis van verdachten vaker zullen schorsen, zal dit ook gevolgen hebben voor de Dienst Justitiële Inrichtingen. In dat geval zal immers minder celcapaciteit nodig zijn.

De bestaande bepalingen ten aanzien van de positie van de deskundige en de tolk zullen naar verwachting niet worden gewijzigd in het kader van de onderhavige wetgevingsoperatie.



BIJLAGE

Inhoud van de Boeken 1-8 met hoofdstukindeling

Boek 1: Algemene bepalingen en institutioneel kader

1. Algemene bepalingen
2. Relatieve competentie van de rechtbanken
3. De positie van het openbaar ministerie (OM) en de opsporingsambtenaren
4. Rechter-commissaris en raadkamer
5. De verdachte
6. De raadsman
7. Het slachtoffer
8. De getuige
9. De deskundige
10. De processtukken
11. De kennisgeving van gerechtelijke mededelingen aan de verdachte en andere procesdeelnemers

Boek 2: Het voorbereidend onderzoek

1. Algemene bepalingen
2. Aangifte en klacht
3. Bevoegdheden betreffende vrijheidsbeneming en vrijheidsbeperking
4. Bevoegdheden betreffende het lichaam en lichaamsmateriaal
5. Bevoegdheden betreffende voorwerpen en gegevens
6. Heimelijke bevoegdheden
7. Verkennend onderzoek
8. Bevoegdheden van de rechter-commissaris

Boek 3: Buitengerechtelijke afdoeningsvormen en vervolging

1. Beslissingen omtrent (verdere) vervolging
2. De verklaring dat de zaak is geëindigd
3. Beklag tegen het niet (verder) vervolgen
4. De vervolging door een strafbeschikking
5. Het bezwaarschrift tegen de dagvaarding

Boek 4: De berechting

1. Het aanhangig maken van de zaak ter berechting
2. Het onderzoek op de terechtzitting
3. Het bewijs
4. De beraadslaging en het vonnis
5. De berechting door de politierechter
6. De berechting door de kantonrechter

Boek 5: De rechtsmiddelen

1. Aanwending, intrekking en afstand van gewone rechtsmiddelen
2. Hoger beroep van uitspraken
3. Beroep in cassatie van uitspraken
4. Buitengewone rechtsmiddelen

Boek 6: Bijzondere procedures

Hoofdstuk 1. Bijzondere regels van strafvordering

1.1. Vervolging van jeugdigen

1.2. Vervolging van personen met een psychische stoornis of verstandelijke beperking (incl. rechtspleging in verband met de tbs en plaatsing in psychiatrische ziekenhuizen)

1.3. Vervolging van rechtspersonen

1.4. Strafvordering ter zake van ontneming van wederechtelijk verkregen voordeel



1.5. Strafvordering ter zake van ambtsmisdrijven

1.6. Wraking en verschoning van rechters

1.7. Beklag

1.8. Competentiegeschillen

1.9. Strafvordering buiten het rechtsgebied van een rechtbank

Hoofdstuk 2. Bevoegdheden van bijzondere aard

2.1. Gedragsaanwijzing ter beëindiging van ernstige overlast

2.2. Ontruimen gekraakt pand

2.3. Controlebevoegdheden i.v.m. tegengaan heling

Hoofdstuk 3. Schadevergoeding en kosten

3.1. Schadevergoeding voor strafvorderlijk optreden

3.2. Kosten

Boek 7: Internationale rechtshulp in strafzaken

1. Verzoeken om rechtshulp
2. Internationale gemeenschappelijke onderzoeksteams
3. Overdracht en overname van strafvervolging
4. Europees onderzoeksbevel
5. Europees bevriezingsbevel
6. Europees bewijsverkrijgingsbevel
7. Europees beschermingsbevel
8. Europees toezichtsbevel

Boek 8: De tenuitvoerlegging

1. Algemene bepalingen
2. Vrijheidsbenemende straffen en maatregelen
3. Vrijheidsbeperkende straffen, maatregelen en voorwaarden
4. Geldelijke straffen en maatregelen
5. Bijkomende straffen
6. Rechterlijke beslissingen inzake de tenuitvoerlegging
7. Gratie



Raad van State

No.W03.15.0180/II/Vo 's-Gravenhage, 11 september 2015

Bij brief van 5 juni 2015 heeft de Minister van Veiligheid en Justitie op de voet van artikel 21a, eerste lid, van de Wet op de Raad van State aan de Afdeling advisering van de Raad van State gevraagd haar van voorlichting te dienen inzake de Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering.

Het kabinet heeft het voornemen het Wetboek van Strafvordering (Sv) te moderniseren. Doel van de modernisering is te komen tot een toekomstbestendig, voor professionals en burgers toegankelijk en in de praktijk werkbaar wetboek dat voorziet in een evenwichtig stelsel van rechtswaarborgen. De wijzigingen moeten bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van de strafrechtspleging.[102] De Contourennota modernisering Wetboek van Strafvordering (hierna: de contourennota) waarover de Minister van Veiligheid en Justitie voorlichting vraagt, is de eerste stap in het proces om te komen tot modernisering van dat wetboek.

Het verzoek om voorlichting bevat in de volgorde zoals opgenomen in het verzoek de volgende vragen:
1. In het verzoek om voorlichting zijn wegingsfactoren geformuleerd om te beoordelen of een voorstel tot wetgeving al dan niet bij de wetgevingsoperatie van de modernisering wordt betrokken of niet. Wat is het oordeel van de Afdeling advisering over deze wegingsfactoren?
2. In de contourennota zijn criteria geschetst voor de beoordeling of bij de modernisering betrokken onderwerpen bij wet in formele zin (Wetboek van Strafvordering) dan wel bij lagere regelgeving behoren te worden vastgesteld. Wat is het oordeel van de Afdeling advisering over deze criteria?
3. Met de modernisering van het Wetboek van Strafvordering worden veranderingen in de taakverdeling tussen rechter-commissaris, raadkamer en zittingsrechter bewerkstelligd. Wat is de visie van de Afdeling advisering op deze taakverdeling?
4. Wat is het oordeel van de Afdeling advisering over de gekozen opzet en inrichting van de gehele wetgevingsexercitie?
5. Wat is het oordeel van de Afdeling advisering over de wijziging van het wetboek door middel van vaststellingswetten en een invoeringswet in combinatie met een implementatieprogramma?

Voorts ziet de Minister aanvullende opmerkingen over onderwerpen waarvan de Afdeling van oordeel is dat zij bij de voortgang van de voorbereiding van deze wetgeving van nut kunnen zijn, graag tegemoet.
De Afdeling advisering van de Raad van State beantwoordt de vragen 1, 2, 4 en 5 eerst en zal daarna vraag 3 beantwoorden. Dit betekent dat de vragen naar de aard van de materie waarop zij betrekking hebben gezamenlijk behandeld worden. Dat betreft de vragen over de gekozen opzet en inrichting van het wetgevingstraject en wetgevingstechniek. De Afdeling maakt onder punt 1 enige opmerkingen van meer algemene aard en beantwoordt in de daarop volgende punten vervolgens de vragen.

De Afdeling acht het wenselijk dat het Wetboek van Strafvordering wordt gemoderniseerd. Zij acht het voorts gewenst dat bij de verdere uitwerking in concrete wetsvoorstellen steeds rekenschap zal worden gegeven van de wijze waarop de wetsvoorstellen ingrijpen op beginselen en uitgangspunten van strafvordering. Daarnaast acht de Afdeling het van belang dat de verschillende wetsvoorstellen inzicht geven in de gemaakte keuzes en dat verzekerd wordt dat de opsporende, vervolgende en rechterlijke instanties het werk dat van hen wordt verwacht aankunnen. De Afdeling formuleert enkele vragen waarvan de beantwoording bij de uitwerking in wetgeving van belang zijn.
Ten aanzien van de geformuleerde wegingsfactoren om te beoordelen of een wetsvoorstel bij de moderniseringsoperatie wordt betrokken, merkt de Afdeling op dat het gelet op de omvang van de moderniseringsoperatie en op de noodzaak om deze operatie beheersbaar te houden, wenselijk is het project zo goed mogelijk af te bakenen.

Ten aanzien van de toe te passen criteria voor de beoordeling of de bij de modernisering betrokken onderwerpen bij wet in formele zin (Wetboek van Strafvordering) dan wel bij lagere regelgeving behoren te worden vastgesteld merkt de Afdeling op dat wordt getoetst aan gebruikelijke criteria, zoals die ook in de Aanwijzingen voor de regelgeving zijn verwoord en wijst zij erop dat wanneer het gaat om regelgeving die raakt aan grondrechten, regelgeving op het niveau van de wet in formele zin in het algemeen aangewezen is.

Over de gekozen opzet en inrichting van deze wetgevingsoperatie merkt de Afdeling op dat de wetgeving, voor zover thans te overzien, zorgvuldig wordt voorbereid, maar dat de tijdsspanne waarbinnen 17 wetsvoorstellen bij de adviesorganen worden aangeboden voor advisering te kort is. De Afdeling wijst er voorts op dat zeer ruime inwerkingtredingstermijnen nodig zijn opdat alle

[102] Aanbiedingsbrief, paragraaf 1. Inleiding, blz. 1.

betrokkenen goed voorbereid met een nieuw wetboek zullen kunnen gaan werken.
De Afdeling kan de gekozen techniek voor het wetgevingsproces door middel van vaststellingswetten en een invoeringswet in combinatie met een implementatieprogramma onderschrijven.

Ten slotte wijst de Afdeling erop dat in de contourennota slechts in algemene bewoordingen geschetst wordt hoe de taakverdeling tussen de rechter-commissaris, zittingsrechter en raadkamer eruit zal zien. Eerst wanneer duidelijkheid gegeven kan worden over de te kiezen richting en de implicaties die een dergelijke keuze meebrengt, is het mogelijk daarover een oordeel te geven.

1. Inleiding

De wens tot modernisering van het Wetboek van Strafvordering leeft reeds langere tijd. In verband daarmee werd in 1998 het Onderzoeksproject Strafvordering 2001 gestart, dat leidde tot een viertal rapporten waarin verschillende voorstellen voor aanpassing zijn gedaan.[103] Hoewel enkele van de voorstellen hebben geleid tot modernisering van het wetboek,[104] is de modernisering overigens gestagneerd. De contourennota is een eerste stap in het proces om alsnog te komen tot modernisering van het Wetboek van Strafvordering.

a. Doelstellingen en hoofdlijnen van de modernisering

Het hoofddoel van het wetgevingstraject Modernisering van het Wetboek van Strafvordering is te voorzien in een wetboek waarin zo veel mogelijk bevorderd wordt dat een adequate justitiële reactie kan worden gegeven op strafbaar gedrag, en dat onjuiste justitiële beslissingen zo veel mogelijk worden voorkomen.[105] Daarbij dient zo goed mogelijk gewaarborgd te zijn dat het onderzoek in een strafzaak vanaf het begin zowel zorgvuldig als voortvarend plaatsvindt, met inachtneming van de (grond)rechten van burgers.

Het wetgevingstraject kent de volgende subdoelen:
a. duidelijke regeling van bevoegdheden en procespositie van de deelnemers aan het strafproces,
b. facilitering van een digitaal strafproces,
c. vereenvoudiging van het voorbereidend onderzoek en de regeling van de opsporingsbevoegdheden,
d. stroomlijning van procedures in het vooronderzoek, de berechting en de tenuitvoerlegging, waarbij gekeken wordt naar reductie van administratieve lasten,
e. verkorting van doorlooptijden waarbij de verantwoordelijkheid van de procesdeelnemers voor een voortvarende procesgang wettelijk wordt vastgelegd en het onderzoek zoveel mogelijk wordt afgerond vóór de inhoudelijke behandeling ter zitting; voor de fase van het hoger beroep houdt dit in dat de appelprocedure zich concentreert op de aangevoerde bezwaren tegen de beslissing in eerste aanleg, waarbij de rechter echter wel onbeperkt bevoegd blijft in te grijpen indien hij een beslissing in eerste aanleg niet juist acht,
f. effectieve en persoonsgerichte tenuitvoerlegging, en
g. voorzien in een wetboek dat systematisch van opzet is, het toepasselijke recht weerspiegelt,[106] een logische indeling kent en inzichtelijk is voor de burger.[107]

In het nieuwe wetboek zal meer nadruk worden gelegd op het voorbereidend onderzoek, omdat dit in belangrijke mate het verdere verloop van het proces en de kwaliteit van de procedure als geheel bepaalt: het vroegtijdig horen van getuigen en uitvoeren van overig relevant onderzoek bevordert immers de deugdelijkheid en de kwaliteit van de over de zaak te nemen beslissing en kan helpen gerechtelijke dwalingen te voorkomen. Een goede voorbereiding van de zitting, voorzien van meer mogelijkheden voor rechterlijke betrokkenheid en vroegtijdige, actieve participatie door openbaar ministerie en verdediging (de meer contradictoire gedingstructuur) moet daarbij in minder aanhoudingen ter zitting en kortere doorlooptijden resulteren. De voorstellen zullen zich volgens de Minister kenmerken door een ‘beweging naar voren’: het voorbereidend onderzoek neemt in verhouding tot het onderzoek ter terechtzitting in gewicht toe.[108]
De achtergrond van deze beweging is dat het in de huidige praktijk vaak voorkomt dat zaken bij de zittingsrechter komen waarvan het onderzoek nog niet is afgerond, waardoor zogenoemde pro-forma

---

[103] M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.):
Het onderzoek ter terechtzitting, eerste interim-rapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Het vooronderzoek in strafzaken, tweede interim-rapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, Dwangmiddelen en rechtsmiddelen, derde interim-rapport onderzoeksproject Strafvordering 2001 en *Afronding en Verantwoording, eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001.*
[104] Zie de voorstellen genoemd in de aanbiedingsbrief in paragraaf 2. Doelstellingen van de modernisering.
[105] Aanbiedingsbrief, paragraaf 2.2. Nieuw begin en doelstellingen.
[106] De Afdeling veronderstelt dat hieronder eveneens valt het codificeren van jurisprudentie.
[107] De Afdeling veronderstelt dat abusievelijk de professional niet is genoemd.
[108] Aanbiedingsbrief, paragraaf 3.6, Samenhang voorstellen in het licht van het verloop van het strafproces.

zittingen nodig zijn, of dat zaken door de zittingsrechter moeten worden aangehouden omdat het onderzoek niet volledig is. De daarop volgende terugwijzing naar de rechter-commissaris tot het verrichten van nadere onderzoekshandelingen leidt tot nodeloze vertraging en doet afbreuk aan de kwaliteit van de rechtspleging. Het is daarom de bedoeling dat nader onderzoek – bijvoorbeeld betreffende deskundigenonderzoek of het horen van getuigen – zoveel mogelijk tijdens het voorbereidend onderzoek wordt uitgevoerd en dat de zitting pas aanvangt wanneer de zaak werkelijk zittingsrijp is.
Van de verschillende procesdeelnemers wordt daarbij een actieve houding verwacht, ook al gedurende het voorbereidend onderzoek. Zij bepalen daarbij in zekere mate de agenda van het strafproces, met een nadruk op de mogelijkheid van de verdachte zelf zijn proceshouding te bepalen. De verdediging wordt actiever bij het vooronderzoek betrokken en krijgt in dat stadium veel ruimte voor het doen van onderzoekswensen en het uitoefenen van invloed op het voorbereidend onderzoek.

b. Grondslagen en beginselen

De Minister stelt dat het bij de modernisering van het Wetboek van Strafvordering niet gaat om een fundamentele herziening van het wetboek. Om deze reden noemt hij slechts het hoofddoel en subdoelen van de modernisering en gaat hij niet in op grondslagen en beginselen van het strafprocesrecht zoals bij het onderzoeksproject strafvordering 2001 wel is gedaan. Hij benadrukt dat de beginselen en uitgangspunten die aan het huidige wetboek ten grondslag liggen, behouden blijven en ziet dan ook geen reden algemeen aanvaarde beginselen ter discussie te stellen. Wel erkent de Minister dat er enkele accentverschuivingen zijn. De belangrijkste daarvan is de hierboven genoemde ‘beweging naar voren’.[109]

De Afdeling stelt voorop dat zij modernisering van het Wetboek van Strafvordering wenselijk acht. Zij is voorts van oordeel dat de contourennota een goede eerste stap is in het proces om te komen tot modernisering van het Wetboek van Strafvordering.
De wetgevingsoperatie is echter wel een buitengewoon omvangrijke en ingrijpende wijziging van het Wetboek van Strafvordering. De beoogde modernisering van dit wetboek omvat – terecht – veel meer dan alleen het streven naar een wetboek dat ‘systematisch van opzet is, het toepasselijke recht weerspiegelt, een logische indeling kent en inzichtelijk is voor de burger’. Dit betreft slechts één van de subdoelen die met deze grootscheepse herziening worden nagestreefd. De vraag of de uitwerking van de andere, verdergaande doelstellingen zal leiden tot verschuivingen of veranderingen in beginselen en uitgangspunten van strafvordering is dan ook een reële vraag. Zo kan het oogmerk de taken en verantwoordelijkheden van de diverse actoren in het strafproces beter op elkaar af te stemmen, ertoe leiden dat een verschuiving optreedt in de positie van de verdachte en zijn raadsman. Het is in dit verband de vraag wat het betekent om meer nadruk te leggen op het vooronderzoek met als doel een ‘beweging naar voren’ te maken, ook als de verdachte pas in een laat stadium zijn procesverhouding bepaalt.

Uit de contourennota blijkt verder dat op een aantal punten keuzes in een later stadium worden gemaakt. Als voorbeeld van een nog te maken keuze die grondslagen en beginselen kan raken, kan worden gewezen op de volgende passage in de nota:

‘Om een goede afweging te maken of een verdere versoepeling van de grondslagleer in onze wettelijke regeling mogelijk en wenselijk is, wil ik een rechtsvergelijkend onderzoek laten uitvoeren naar de werkwijze met betrekking tot tenlastelegging, bewezenverklaring en kwalificatiebeslissing in de ons omringende landen. Dit onderzoek zal onder auspiciën van het WODC worden uitgevoerd.’[110]

Indien de resultaten van dit onderzoek uiteindelijk leiden tot de beslissing om de grondslagleer verder te versoepelen, betekent dit een ingrijpende wijziging en zal de alsdan voorgestelde wijziging vermoedelijk bestaande beginselen van strafvordering raken.

De Afdeling concludeert dat de vraag naar de betekenis van uitgangspunten en beginselen van strafvordering in het licht van de doelstellingen van de omvangrijke en ingrijpende moderniseringsoperatie die voorzien is, niet van betekenis ontbloot is. In de verdere uitwerking van de schets van een modern Wetboek van Strafvordering is het dan ook gewenst zich steeds rekenschap te geven van de wijze waarop de voorstellen ingrijpen op beginselen en uitgangspunten van strafvordering.

c. De praktijk

Voor het bereiken van de geformuleerde doelstellingen is het naar het oordeel van de Afdeling

---

[109] Aanbiedingsbrief, paragraaf 4.3. Algemene punten van kritiek, eerste tekstblok.
[110] Contourennota, paragraaf 2.4.1. Vooraf: Beslissen op de grondslag van de tenlastelegging, derde tekstblok.

onontbeerlijk tegelijkertijd de werking van de strafrechtketen in de praktijk en de knelpunten daarin in de overwegingen te betrekken. In het bijzonder betreft dit de kwaliteit van de opsporing en de verslaglegging daarvan in processen-verbaal.[111] Een adequaat wetboek dat aan de geformuleerde doelstellingen voldoet, waarborgt nog geen adequate justitiële reactie op strafbaar gedrag en voorkoming van onjuiste justitiële beslissingen, als niet ook een adequate uitvoering verzekerd is. De Afdeling is van oordeel dat een ingrijpende herziening van het Wetboek van Strafvordering een goede gelegenheid vormt om opnieuw het functioneren van de uitvoering daarbij een centrale plaats te geven. In de motivering van de afzonderlijke wetsvoorstellen zal naar het oordeel van de Afdeling dan ook betrokken moeten worden op welke wijze wordt verzekerd dat opsporende, vervolgende en rechterlijke instanties het werk dat van hen wordt verwacht, ook inderdaad in kwalitatief als in kwantitatief opzicht aankunnen.

In dit verband onderschrijft de Afdeling de opvatting zoals weergegeven in de contourennota dat, om de beoogde verbeteringen van het wetboek te effectueren, de voorgenomen wetswijzigingen dienen te worden ondersteund door flankerend beleid dat gericht is op een verbetering van het proces van opsporing en vervolging en op het voorkomen dat er werk moet worden overgedaan.[112]

d. Motivering wetsvoorstellen

De contourennota beperkt zich noodzakelijkerwijs tot de beschrijving van hoofdlijnen en bevat geen zo concrete voorstellen dat het nu al mogelijk is daarover een oordeel te geven. Om deze reden is het begrijpelijk dat de voorlichtingsvragen in het bijzonder gericht zijn op de gekozen opzet en inrichting van de wetgevingsoperatie en de wetgevingstechniek. Ook de voorlichting zelf ziet vooral daarop. De Afdeling zal zich pas een oordeel vormen over de diverse onderdelen van de contourennota als de concrete wetsvoorstellen ter advisering worden voorgelegd. Het is nu nog onduidelijk wat er als gevolg van de voorgenomen modernisering wezenlijk gaat veranderen.

Dit geldt bijvoorbeeld voor de in het voorlichtingsverzoek genoemde nadruk op de contradictoire gedingstructuur.[113] Wat dat betekent is vooralsnog onduidelijk en is ook niet verder uitgewerkt in de contourennota. Een ander voorbeeld van een in de nota genoemde richting die nog niet zodanig concreet is uitgewerkt dat daarover thans al kan worden geoordeeld, noemt de Afdeling de beoogde versterking van de positie van de rechter-commissaris. In de contourennota is opgenomen dat de mogelijkheden van de rechter-commissaris om regie te voeren in verband met onderzoekswensen wordt vergroot.[114] De nieuwe ordening van bevoegdheden van de rechter-commissaris moet de gelegenheid bieden te komen tot verbetering van de voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting en een verdere versterking in dat verband van de regiefunctie van de rechter-commissaris in het voorbereidend onderzoek.[115]
Er wordt daarbij voortgebouwd op de structuur en de bevoegdheden die de Wet versterking positie rechter-commissaris[116] en de Wet herziening regels processtukken[117] hebben gebracht in de regeling van het voorbereidend onderzoek, in het bijzonder het instrument van de regiebijeenkomst[118] en enkele regie-ondersteunende bevoegdheden.[119]

Omdat een meer concrete uitwerking in de contourennota ontbreekt, kan de Afdeling in dit stadium niet beoordelen in hoeverre de beoogde modernisering werkelijk een versterking van de positie van de rechter-commissaris met zich zal brengen die verder gaat dan wat nu al na de recent ingevoerde wetswijzigingen geldt.

De Afdeling acht het van belang dat de verschillende wetsvoorstellen inzicht geven in de gemaakte keuzes en zo concreet mogelijk vermelden wat de consequenties zijn voor de praktijk. Dit is voor de beoordeling door ieder die bij deze wetgeving betrokken is van belang, met het oog op de situatie die ontstaat nadat de wetsvoorstellen tot wet zijn verheven. De Afdeling is mede in het licht daarvan van oordeel dat bij de uitwerking in wetgeving steeds een aantal ijkpunten geldt. Weliswaar is het Integraal Afwegingskader (IAK) ook van toepassing bij deze wetsvoorstellen, maar gelet op de aard en omvang van dit wetgevingsproject zijn naar het oordeel van de Afdeling enige bijzondere op dit

[111] Zie in dit verband: Onderzoek Politieonderwijsraad, *Juridische kennis en het proces-verbaal, Politieonderwijsraad/ Politieacademie*, januari 2011, T.G. Jansen en de daar in de inleiding genoemde publicaties.
[112] Contourennota, 3.5. De positie van de opsporingsambtenaren.
[113] Verzoek om voorlichting, onder punt 3.
[114] Contourennota, 2.1.2. De raadkamer en de rechter-commissaris, Versterking regiefunctie van de rechter-commissaris.
[115] Contourennota, 2.1.2. De raadkamer en de rechter-commissaris, Beschrijving taak rechter-commissaris in Boek 1.
[116] Stb. 2011/600.
[117] Stb. 2011/601.
[118] Artikel 185 Sv.
[119] Contourennota, 2.1.2. De raadkamer en de rechter-commissaris, Beschrijving taak rechter-commissaris in Boek 1. Het gaat hier bijvoorbeeld om de mogelijkheid voor de rechter-commissaris om de officier van justitie een termijn te stellen voor beëindiging van het opsporingsonderzoek.

project toegesneden vragen van belang. Concreet denkt de Afdeling hierbij onder meer aan de volgende vragen:

a. Welke van de doelen, zoals omschreven in de contourennota, worden met het wetsvoorstel nagestreefd? Op welke wijze worden deze door het wetsvoorstel geëffectueerd?
b. Wat verandert er precies ten opzichte van de huidige situatie? Zijn er alternatieven overwogen?
c. Welke uitgangspunten/ beginselen van strafvordering zijn voornamelijk van belang in het kader van het desbetreffende wetsvoorstel. Worden die uitgangspunten/ beginselen in het licht van de voorstellen anders beoordeeld dan voorheen? Welke gevolgen heeft dat voor de beoordeling van het desbetreffende en andere voorstellen?
d. Op welke wijze wordt verzekerd dat opsporende, vervolgende en rechterlijke instanties het werk dat in het licht van het wetsvoorstel van hen wordt verwacht, ook inderdaad in kwalitatief en kwantitatief opzicht aankunnen?
e. Hoe is de samenhang met andere wetsvoorstellen in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering?
f. Hoe is de verhouding tot het internationale recht, in het bijzonder tot het EVRM en de elders gecodificeerde mensenrechten, en tot het EU-recht?
g. Wat zijn de kosten en baten in financiële zin?

2. Wegingsfactoren voor het beoordelen of een voorstel bij de modernisering wordt betrokken

Aan de Afdeling is de vraag voorgelegd of de wegingsfactoren voldoende houvast bieden voor de beslissing of een wetsvoorstel over een bepaald onderwerp al dan niet bij de moderniseringsoperatie moet worden betrokken.

De totstandkoming van een nieuw Wetboek van Strafvordering zal verscheidene jaren vergen en zal worden uitgevoerd in 5 tranches. Op basis van de huidige planning zullen de wetsvoorstellen van de eerste vier tranches (op twee wetsvoorstellen na, die al bij de Tweede Kamer zijn ingediend[120]) uiterlijk juni 2017 worden ingediend bij de Tweede Kamer.[121] Daarna volgt dan nog de vijfde tranche met de Aanpassingswetten I en II en de Invoerings- en Veegwet. Het ligt dus voor de hand dat zich gedurende het wetgevingstraject onderwerpen zullen voordoen die lopende het wetgevingsproces van de modernisering, eveneens wetgeving vereisen. Het is daarom noodzakelijk af te bakenen welke onderwerpen in het wetgevingstraject van de modernisering van het wetboek worden meegenomen en welke niet.

De contourennota gebruikt als criterium voor opneming in de moderniseringsoperatie dat de voorstellen bijdragen aan de doelstellingen ervan. Voorts is vermeld dat voorstellen die niet noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van deze doelstellingen, maar op andere gronden wenselijk worden geoordeeld, in een ander kader zullen worden gewogen en een eigen wetgevingstraject doorlopen. De moderniseringsoperatie zal zich verder beperken tot wijzigingen van het Wetboek van Strafvordering met uitzondering van de strafvorderlijke bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht: deze worden overgeheveld naar het Wetboek van Strafvordering.[122]

In het verzoek om voorlichting wordt voor de criteria die zullen worden gehanteerd voor opneming van onderwerpen in het wetgevingstraject verwezen naar de wegingsfactoren zoals deze zijn opgenomen in het nader rapport bij het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen.[123] Kort gezegd zullen onderwerpen niet in de moderniseringsoperatie worden meegenomen die:

a. noodzakelijk zijn ter uitvoering van internationale verplichtingen;
b. zijn opgenomen in het wetgevingsprogramma,
c. tenzij deze wijzigingen een zodanige verwevenheid hebben met horizontale punten die bij de modernisering worden bezien, dat het noodzakelijk is die wijzigingen bij die modernisering te betrekken.

De Minister vat in zijn verzoek om voorlichting de wegingsfactoren als volgt samen. De onderwerpen die passen bij de doelstelling en zijn verweven met de horizontale onderwerpen van de modernisering worden meegenomen in de moderniseringsoperatie. Internationale verplichtingen en prangende vragen die een oplossing op korte termijn vragen, worden niet meegenomen.

---

[120] Wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (34 086) en het wetsvoorstel digitale processtukken (34 090), Zie over de planning verder in punt 4 onder b van deze voorlichting.
[121] Zie over de opzet en planning van het wetgevingstraject Aanbiedingsbrief, par. 5, Wetgevingsproces. De hier genoemde gegevens zijn gebaseerd op de planning zoals deze ambtelijk per e-mail op 15 juli 2015 aan de Afdeling advisering is toegestuurd.
[122] Aanbiedingsbrief, paragraaf 2.2. Nieuw begin en doelstellingen, blz.5.
[123] Kamerstukken II 2014/15, 34 159, nr. 4, blz. 4.

Beantwoording vraag 1

Gelet op de omvang van de moderniseringsoperatie en op de noodzaak om deze operatie beheersbaar te houden, is het wenselijk de operatie niet verder te laten uitdijen dan thans voorzien. Het is naar het oordeel van de Afdeling evident dat wetgeving die noodzakelijk is ter uitvoering van internationale verplichtingen, mede gelet op de veel voorkomende (korte) implementatietermijnen, haar eigen weg gaat en niet meegenomen wordt in de moderniseringsoperatie, maar later in het wetboek wordt ingevoegd.

Het criterium ‘prangende vragen’ is minder duidelijk, nu niet vaststaat wat ‘prangend’ betekent. Reparatiewetgeving die op korte termijn moet worden gerealiseerd, bijvoorbeeld omdat een ontstane lacune moet worden gedicht, zal niet worden meegenomen in de moderniseringsoperatie. Voor onderwerpen die vanuit politiek oogpunt aandacht vragen (prangend zijn), kan gelden dat een afzonderlijke aanpak juist ongewenst is en dat daarom het onderwerp moet worden bezien in het brede kader van de modernisering. Per onderwerp dient naar het oordeel van de Afdeling een afweging te worden gemaakt tussen de noodzaak van afzonderlijke wetgeving met wellicht een grotere snelheid enerzijds en het mogelijk verhinderen van het maken van een afgewogen beoordeling in het kader van de gehele modernisering omdat een onderdeel separaat wordt behandeld anderzijds. Hierbij speelt ook mee in hoeverre een onderwerp controversieel is, omdat er in dat geval geen ondenkbeeldig risico is dat een beperkt onderdeel de voortgang van de moderniseringsoperatie sterk kan beïnvloeden.

3. Niveau van regelgeving

Aan de Afdeling wordt een oordeel gevraagd over de toe te passen criteria voor de beoordeling of de bij de modernisering betrokken onderwerpen bij wet in formele zin (Wetboek van Strafvordering) dan wel bij lagere regelgeving behoren te worden vastgesteld.

De Minister zal bij de modernisering nadrukkelijk bezien welke regels op het niveau van de wet dienen te worden vastgesteld en welke regels beter kunnen worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur.[124] Overeenkomstig de Aanwijzingen voor de regelgeving zullen de reikwijdte en de voornaamste duurzame normen op het niveau van de wet in formele zin worden geregeld.[125] Voorschriften van meer technische of administratieve aard of nadere voorschriften die vaak wijziging behoeven in verband met technische of wetenschappelijke inzichten kunnen op lager niveau worden uitgewerkt. Amvb’s met een uitwerking van administratieve of technische voorschriften bestaan nu al in ruime mate. Een dergelijke werkwijze zal bij de moderniseringsoperatie meer systematisch worden toegepast.
Ook acht de Minister het wenselijk bij implementatie van EU-regelgeving waarbij geen of in beperkte mate ruimte is voor nationale keuzes, gebruik te kunnen maken van delegatie die is gebaseerd op een meer algemeen geformuleerde delegatiegrondslag in verband met de implementatie van de desbetreffende richtlijn.[126] Dat geldt met name voor uitvoeringsvoorschriften. In het verzoek om voorlichting is tot slot de mogelijkheid van delegatie ook genoemd voor de uitvoering van eventuele experimenten, zoals de digitalisering van werkprocessen.’[127]

Beantwoording vraag 2

De Afdeling merkt op dat in het kader van de technische en juridische beoordeling van wetsvoorstellen ook wordt gekeken naar de mate van delegatie en de wijze waarop delegatiebepalingen zijn geformuleerd. Daarbij wordt getoetst aan gebruikelijke criteria, zoals die ook in de Aanwijzingen voor de regelgeving zijn verwoord. Dat zal niet anders zijn als het gaat om wetsvoorstellen die deel uitmaken van de herziening van het Wetboek van Strafvordering. In het voorlichtingsverzoek zijn die criteria correct verwoord. Daarbij zij opgemerkt dat waar het gaat om regelgeving die raakt aan grondrechten, regeling op het niveau van de wet in formele zin in het algemeen vereist is.

Dezelfde benadering geldt voor hetgeen de contourennota opmerkt over experimenten. Het is alleen mogelijk experimenten uit te werken in een algemene maatregel van bestuur indien in de wet de grondslag voor het experiment is opgenomen en de delegatiegrondslag voor de nadere uitwerking concreet en nauwkeurig is begrensd.

---

[124] Aanbiedingsbrief, paragraaf 3.5 Primaat van de wetgever en delegatie, tweede tekstblok.
[125] Aanbiedingsbrief, paragraaf 3.5 Primaat van de wetgever en delegatie, tweede tekstblok.
[126] Aanbiedingsbrief, paragraaf 3.5 Primaat van de wetgever en delegatie, vijfde tekstblok.
[127] Verzoek om voorlichting modernisering Wetboek van Strafvordering, onder 2.

JE MAINTIENDRAI

4. Opzet en planning wetgevingsproces modernisering Wetboek van Strafvordering

De modernisering betreft een bijzondere en omvangrijke wetgevingsoperatie met aanzienlijke uitvoeringsconsequenties. Voorts zijn eerdere pogingen tot modernisering niet voltooid. In dit verband vraagt de Minister het oordeel van de Afdeling over de gekozen opzet en inrichting van de wetgevingsexercitie.

a. Voorbereiding wetgevingstraject

In het wetgevingsprogramma wordt zoveel mogelijk samengewerkt met praktijk en wetenschap. In het voorjaar van 2014 zijn discussiestukken over deelonderwerpen opgesteld en deze stukken zijn op 19 juni 2014 op een congres besproken. De discussiestukken zijn ook informeel besproken in verschillende gremia van en expertmeetings met de rechtspraak, het Openbaar Ministerie (OM), de opsporingsdiensten, de advocatuur en met deskundigen en vertegenwoordigers van de wetenschap. Voor de meer structurele inbreng zijn er twee breed samengestelde werkgroepen. Daarnaast hebben het OM, de politie, de verschillende bijzondere opsporingsdiensten en de rechtspraak denktanks ingericht om een bijdrage te kunnen leveren aan de discussie. Prof.mr. G. Knigge, advocaat-generaal bij de Hoge Raad, treedt sinds de zomer van 2014 gedurende één dag per week als juridisch adviseur op. Daarnaast is er een commissie die tot taak heeft de Minister te adviseren over specifieke juridische vraagstukken inzake de modernisering van het Wetboek van Strafvordering.[128] Op 15 oktober 2015 vindt een tweede congres plaats.

Op diverse terreinen (onder andere de artikel 12 Sv-procedure, de pro forma-zittingen in strafzaken, het hoger beroep en beslag) zal sociaalwetenschappelijk onderzoek in gang worden gezet om meer zicht te krijgen op de huidige praktijk. Ook zullen er gedetailleerde impactanalyses worden uitgevoerd wanneer er conceptwetsvoorstellen voorliggen en er effecten worden voorzien die nopen tot nader onderzoek.[129]

b. Planning in 5 tranches

De modernisering van het Wetboek van Strafvordering zal worden uitgevoerd in vijf tranches. Iedere tranche bestaat uit verschillende (samenhangende) wetsvoorstellen die per tranche in consultatie gaan, ter advisering aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden aangeboden en worden ingediend bij de Tweede Kamer. Alleen de tweede tranche wordt in twee delen in procedure gebracht, respectievelijk de wetsvoorstellen Boek 1 en de wetsvoorstellen Boek 2.
De eerste tranche bestaat uit vier wetsvoorstellen die in het huidige Wetboek van Strafvordering kunnen worden ingepast en later naar het nieuwe wetboek zullen worden overgeheveld. Over de eerste twee wetsvoorstellen[130] uit deze tranche is al advies uitgebracht. Over twee andere wetsvoorstellen zal op grond van de planning in september respectievelijk november 2015 advies aan de Afdeling advisering worden gevraagd.[131]
De tweede tranche betreft de Boeken 1 (algemene bepalingen, vier wetsvoorstellen) en 2 (voorbereidend onderzoek, vijf wetsvoorstellen). De derde tranche betreft de Boeken 3 tot en met 5 (vervolging, berechting, rechtsmiddelen, 3 wetsvoorstellen) en de vierde tranche Boek 6 (bijzondere procedures, vijf wetsvoorstellen). De Aanpassingswetten I en II vormen met de Invoerings- en Veegwet de vijfde tranche.

c. Inwerkingtreding

Na de totstandkoming van de wetgeving zal nog geruime tijd gereserveerd worden voor de implementatie van alle wetsvoorstellen. De datum van beoogde inwerkingtreding wordt om deze reden in de contourennota niet genoemd.

Beantwoording vraag 4

De Afdeling merkt op dat de wetgeving, voor zover thans te overzien, zorgvuldig wordt voorbereid. Er

[128] De commissie heeft de volgende leden: het hoofd van de sector straf- en sanctierecht van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, tevens voorzitter, de programmamanager Versterking Prestaties Strafrechtketen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, prof. mr. M. Borgers (Vrije Universiteit Amsterdam), mr. D. Brouwer (advocaat te Utrecht/Den Haag), prof. mr. B.F. Keulen (Rijksuniversiteit Groningen) en prof. mr. P.A.M. Mevis (Erasmus Universiteit Rotterdam), Stcrt. 2014/24582.

[129] Contourennota, paragraaf 5.1.Voorbereiding van de wetgevingsoperatie, blz.20–22.

[130] Wetsvoorstel herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen (34 086) en het wetsvoorstel digitale processtukken (34 090).

[131] Deze gegevens zijn gebaseerd op de planning zoals deze per mail op 15 juli 2015 aan de Afdeling advisering is toegestuurd door de programmasecretaris Wetgevingsprogramma Versterking Prestaties Strafrechtketen/ Modernisering Wetboek van Strafvordering.

is een intensieve samenspraak met praktijk en wetenschap. Ook is er oog voor de consequenties van de nieuwe wetgeving voor de praktijk door de uitvoering van impact assessments en ex-ante evaluaties. Dit is belangrijk om de mogelijke consequenties voor de inrichting van werkprocessen, werklast en financiën goed in kaart te brengen. De opzet van het wetgevingsprogramma in tranches maakt een integrale afweging mogelijk. Hierdoor kan een afgewogen beoordeling worden gemaakt. De wijze waarop tot nu toe de operatie wordt voorbereid, wekt volgens de Afdeling het vertrouwen dat in de loop van de tijd de aandacht voor en de zorgvuldigheid waarmee de wetsvoorstellen worden voorbereid, niet zal verslappen.

De Afdeling is wel van oordeel dat de planning kwetsbaar is. De vijf tranches omvatten 24 wetsvoorstellen. Op grond van de huidige planning zal het merendeel van de wetsvoorstellen (tweede, derde en vierde tranche) – in totaal zeventien wetsvoorstellen – in de eerste helft van 2017 bij de Tweede Kamer worden ingediend. Ook de tijdsplanning van de advisering in de fase daaraan voorafgaand is krap. Die planning brengt mee dat slechts één maand is gelegen tussen de verschillende aanbiedingen voor advies van iedere tranche. Binnen een half jaar worden deze zeventien wetsvoorstellen voor advies aangeboden. Dit heeft tot gevolg dat de advisering over een eerdere tranche nog niet hoeft te zijn afgerond voordat een nieuwe tranche wordt aangeboden. Het is niet ondenkbaar dat de verschillende adviesinstanties eerst de advisering over een tranche zullen willen hebben afgerond voordat aan de volgende tranche wordt begonnen. Hier komt bij dat de adviesorganen hun eigen inzet en capaciteit bepalen. Ook als ruim op tijd wordt aangekondigd wanneer advies zal worden gevraagd en de diverse instanties hiermee rekening zullen houden, is niet uitgesloten dat de capaciteit voor advisering beperkt is. Het komt de Afdeling dan ook voor dat de tijdsspanne waarbinnen zeventien wetsvoorstellen voor advisering worden aangeboden, te kort is.

Zoals hierboven al opgemerkt, acht de Afdeling het wenselijk dat het Wetboek van Strafvordering wordt gemoderniseerd. De daartoe in gang gezette moderniseringsoperatie moet dan ook worden voltooid. Het is daarvoor van groot belang niet het momentum kwijt te raken en de aandacht voor deze operatie niet te laten verslappen. Dat betekent niet alleen dat 'de vaart erin gehouden moet worden', maar ook dat betrokkenen bij dit proces zich niet overvraagd moeten voelen. Een zorgvuldige planning is daarvoor essentieel. Voorts zijn zeer ruime inwerkingtredingstermijnen nodig opdat alle betrokkenen goed voorbereid met een nieuw wetboek zullen kunnen gaan werken.

5. Techniek wetgevingsproces

Aan de Afdeling is een oordeel gevraagd over de wijziging van het wetboek door middel van vaststellingswetten en een invoeringswet in combinatie met een implementatieprogramma met de beschreven inhoud.

De inrichting van het wetgevingsproces is als volgt vormgegeven.[132] De wetsvoorstellen van de eerste tranche wijzigen het huidige Wetboek van Strafvordering. De wetsvoorstellen van de tweede, derde en vierde tranche zullen worden ingediend als vaststellingswet. Daarbij worden de nieuwe artikelen per boek voorlopig genummerd, zoals dat ook is gebeurd bij de invoering van het Nieuw Burgerlijk Wetboek (NBW) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De vaststellingswetten treden in werking bij de invoeringswet. In de invoeringswet wordt tevens het overgangsrecht geregeld. In de toelichting op de vaststellingswetten zal reeds op het voorgenomen overgangsrecht worden ingegaan.

Om de vergelijking met het huidige recht te vergemakkelijken, zal in de vaststellingswetten bij verwijzing worden verwezen naar de huidige wetsartikelen. In dat opzicht wordt dus afgeweken van het systeem dat bij het NBW en de Awb is toegepast, waar verwezen werd naar de voorlopige nummering. Tijdens de wetgevingstrajecten wordt een transponeringstabel bijgehouden en beschikbaar gesteld waarin de diverse nummeringen (huidig, voorlopig en uiteindelijk artikelnummer) naast elkaar worden geplaatst om de verbanden in iedere fase te kunnen vaststellen.

Voor de inwerkingtreding van het nieuwe wetboek wordt de Minister gemachtigd de nieuwe nummering van de in behandeling geweest zijnde wetsvoorstellen door te voeren. Ook hier is van belang dat de nieuwe nummering tijdig bekend is, zodat praktijk en onderwijs hiermee rekening kunnen houden en geautomatiseerde systemen kunnen worden aangepast. Naarmate het wetgevingsproces vordert zal de aandacht voor de implementatie steeds meer de nadruk krijgen. Dat geldt voor de bij de strafrechtspleging betrokken organisaties, voor de betrokken professionals en voor het onderwijs. Een

[132] Deze gegevens zijn gebaseerd op de planning zoals deze per mail op 15 juli 2015 aan de Afdeling advisering is toegestuurd door de programmasecretaris Wetgevingsprogramma Versterking Prestaties Strafrechtketen/ Modernisering Wetboek van Strafvordering.

uitgewerkt implementatieprogramma is onvermijdelijk. De invoeringswet kan ook ruimte bieden om gebleken knelpunten op te heffen.[133]

Beantwoording vraag 5

De Afdeling kan de gekozen techniek voor het wetgevingsproces onderschrijven. De gekozen opzet met vaststellingswetten, aanpassingswetten en een invoeringswet passen bij deze omvangrijke operatie. Voorts is gedurende het hele wetgevingsproces een intensieve samenspraak met praktijk en wetenschap belangrijk. Ten behoeve van de doorvoering in de praktijk van eenmaal tot stand gekomen wetgeving zijn implementatieplannen op maat vereist. Te zijner tijd zal iedere organisatie een dergelijk plan moeten ontwikkelen. Vanuit het programma kan hierbij ondersteuning worden geboden.

6. Taakverdeling tussen rechter-commissaris, raadkamer en zittingsrechter

Met de modernisering van het Wetboek van Strafvordering worden veranderingen in de taakverdeling tussen rechter-commissaris, raadkamer en zittingsrechter bewerkstelligd. Aan de Afdeling is een visie gevraagd op deze taakverdeling.
De taken en verantwoordelijkheden van rechter-commissaris, raadkamer en zittingsrechter in het vooronderzoek, het onderzoek ter terechtzitting en bij de bijzondere procedures worden beter op elkaar afgestemd, zo stelt het verzoek om voorlichting.[134] In de contourennota en aanbiedingsbrief wordt een schets gegeven van de mogelijke veranderingen in de taakverdeling tussen rechter-commissaris, raadkamer en zittingsrechter.

- Ter verbetering van de afronding van het voorbereidend onderzoek wordt aan de raadkamer de mogelijkheid gegeven te beslissen dat het voorbereidend onderzoek voortduurt na het verstrijken van de 90 dagen gevangenhouding (nu vangt na 90 dagen het onderzoek ter terechtzitting aan), zodat er meer tijd ontstaat voor de taakuitoefening door de rechter-commissaris met betrekking tot toezicht op de voortgang, evenwichtigheid en volledigheid van het onderzoek en onderzoeksdossier.[135]
- De regievoering door de rechter-commissaris in verband met onderzoekswensen zal verder worden bevorderd.[136] In de gevallen waarin geen rechter-commissaris is betrokken bij de zaak, kunnen wettelijke instrumenten aan de zittingsrechter de mogelijkheid bieden tot een goede voorbereiding van de inhoudelijke zitting door al vóór de zitting (of tussen zittingen in) regie te voeren, onder meer in verband met de bevoegdheid van de voorzitter om te beslissen op verzoeken tot nader onderzoek.[137]
- De voorbereiding van het onderzoek ter terechtzitting kan worden verbeterd door meer verband aan te brengen tussen de werkzaamheden van de rechter-commissaris en de wensen van de zittingsrechter. Er kan worden voorzien in een wettelijke bepaling die afstemming over de regievoering tussen de rechter-commissaris en de zittingsrechter op een voor procesdeelnemers transparante wijze mogelijk maakt.[138]
- Voorts kan de voorbereiding van de terechtzitting worden verbeterd door het in een zo vroeg mogelijk stadium aanwijzen van een zittingscombinatie, of in ieder geval een voorzitter voor de berechting, die vanaf dat moment ook reeds in het voorbereidend onderzoek kan acteren in raadkamer.[139]

Beantwoording vraag 3

In de contourennota is in algemene bewoordingen geschetst hoe de taakverdeling tussen de rechter-commissaris, zittingsrechter en raadkamer eruit zal zien. Hoe deze schets in concreto invulling zal krijgen in de wetsvoorstellen is op dit moment nog niet duidelijk. Het is daardoor niet eenvoudig om op basis van de informatie uit de contourennota een visie te geven op de taakverdeling, zoals gevraagd in het verzoek om voorlichting. De uiteindelijke beoordeling daarvan zal sterk afhangen van de wijze waarop aan de geschetste taakverdeling invulling wordt gegeven bij die concrete wetsvoorstellen.

---

[133] Verzoek voorlichting, onder punt 5.
[134] Verzoek om voorlichting, onder punt 3.
[135] Contourennota, paragraaf 2.1.2. De raadkamer en de rechter-commissaris, Verbetering van de afronding van het voorbereidend onderzoek.
[136] Aanbiedingsbrief, paragraaf 3.6.1, Vormgeving voorbereidend onderzoek en regiefase vóór de inhoudelijke behandeling ter zitting.
[137] Aanbiedingsbrief, paragraaf 3.6.1, Vormgeving voorbereidend onderzoek en regiefase vóór de inhoudelijke behandeling ter zitting, onder C.
[138] Contourennota, paragraaf 2.1.2. De raadkamer en de rechter-commissaris, Betere afstemming tussen rechter-commissaris en zittingsrechter, eerste tekstblok.
[139] Contourennota, paragraaf 2.1.2. De raadkamer en de rechter-commissaris, Betere afstemming tussen rechter-commissaris en zittingsrechter, eerste tekstblok.



Duidelijk zal moeten worden hoe de procedures waarbij rechter-commissaris, zittingsrechter en raadkamer betrokken zijn, eruit zien en wat de rol en taakverdeling tussen rechter-commissaris, zittingsrechter en raadkamer daarbinnen precies is. Uit de hoofdlijnen die in de contourennota geschetst zijn, komt nog geen duidelijke versterking van de positie van de rechter-commissaris naar voren, anders dan wat eerder reeds is bewerkstelligd met de Wet versterking positie rechter-commissaris.

De uitwerking in de wetsvoorstellen zal inzichtelijker moeten maken wat deze taakverdeling voor gevolgen heeft voor het strafproces in het algemeen en voor de daarin betrokken andere actoren, zoals de officier van justitie en de verdediging.

De vraag is bijvoorbeeld wat deze taakverdeling betekent voor de positie van de officier van justitie. Een wezenlijke versterking, die in de nota wordt voorzien, van de regievoering door de rechter-commissaris zou kunnen raken aan het gezag van de officier van justitie over de opsporing.[140] Ook bij de beoordeling van of een zaak rijp is voor de zitting kan spanning ontstaan tussen de positie van de rechter-commissaris en die van de officier van justitie.[141]
Voorts moet duidelijk worden wat de gevolgen zijn van de taakverdeling voor de positie van de zittingsrechter bij het onderzoek ter terechtzitting wanneer hij een zaak ter behandeling krijgt waarbij hij in de fase van het voorbereidend onderzoek al betrokken is geweest. Uitgangspunten van de rechterlijke onpartijdigheid en interne openbaarheid[142] zijn daarbij relevant. Hoewel het enkele feit dat de rechter in een eerdere fase een beslissing heeft genomen op zich niet voldoende is om te twijfelen aan zijn onpartijdigheid, lijkt van belang duidelijkheid te bieden over de hier te trekken grenzen.[143] Een vergelijkbare opmerking kan gemaakt worden over de interne openbaarheid, die impliceert dat de zittingsrechter niet méér informatie heeft dan bijvoorbeeld de verdediging. De betrokkenheid van de zittingsrechter in het vooronderzoek vereist duidelijkheid over de wijze waarop de interne openbaarheid wordt gewaarborgd.

Het bovenstaande maakt duidelijk dat er in deze fase van deze schets meer vragen te stellen zijn dan antwoorden of visies te geven. Zodra meer duidelijkheid gegeven kan worden over de te kiezen richting en de implicaties die een dergelijke keuze meebrengt, is het mogelijk daarover een nader oordeel te geven.

De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner

[140] B.F. Keulen, 'Wetboek op stelten', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 2014-15, blz. 215.
[141] Kamerstukken II 2009/10, 32 177, nr. 3, blz. 11.
[142] Met interne openbaarheid wordt bedoeld dat de verdachte en zijn raadsman aanwezig zijn bij proceshandelingen die de verdachte betreffen, of daarvan in ieder geval op de hoogte worden gebracht en dat de verdachte en zijn raadsman worden geïnformeerd over het bewijsmateriaal en andere relevante gegevens. J.A.W. Lensing en G.E. Mulder, *Hoofdbeginselen van strafprocesrecht*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle 1994, blz. 108. Ook G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2014, III.2 Klassieke uitgangspunten.
[143] Zie daarover: T. Cleiren, *De neutrale strafrechter, Instrumenten en waarborgen voor onafhankelijkheid en onpartijdigheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, blz. 27 en M.I. Veldt, *Het EVRM en de onpartijdige strafrechter* (diss. Tilburg KUB), Gouda Quint 1997, blz. 269.